



## **Arrêt du 16 février 2022**

---

Composition

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

---

Parties

**1. Alpark SA,**  
**2. Sunsky SA,**  
toutes deux représentées par  
Maître Philippe Loretan,  
recourantes,

contre

**Ville de Sion,**  
représentée par  
Maître Laurence Casays,  
intimée,

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

---

Objet

Plainte en matière d'octroi de concession pour entreprise de  
handling ; frais de procédure à raison d'une procédure de  
surveillance,

recours contre les décisions de l'Office fédéral de l'aviation  
civile du 12 et du 27 novembre 2020.

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

**A.a** Par décision du 31 août 2001, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (ci-après : le DETEC) a octroyé à la Ville de Sion (ci-après : l'exploitante) une concession fédérale d'exploitation de l'aéroport civil de Sion pour la période allant du 1<sup>er</sup> septembre 2001 au 31 août 2031.

**A.b.** Par décision du même jour, l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après : l'OFAC) a approuvé le règlement d'exploitation de l'aéroport civil de Sion (ci-après : le règlement d'exploitation).

**B.**

**B.a** La société Alpark SA, inscrite le 22 avril 2013 au registre du commerce du Canton du Valais, a notamment pour but la gestion de tout ce qui a trait à l'aéronautique, en particulier les locations des espaces dans les différents hangars des aéroports et/ou aérodromes.

**B.b** La société Sunsky SA, inscrite le 7 octobre 2016 au registre du commerce du Canton du Valais, a notamment pour but la gestion de tout ce qui a trait à l'aéronautique, en particulier les locations des espaces dans les différents hangars des aéroports et/ou aérodromes, la réparation, la location, la mise à disposition, l'entretien, la mise en service d'aéronefs et de tout ce qui a trait à l'aéronautique.

**B.c** La société Hangar Grely SA, inscrite le 4 février 2011 au registre du commerce du Canton du Valais, a notamment pour but l'acquisition, la construction, l'exploitation ou la prise de location de tous immeubles, notamment de hangars d'aviation, ainsi que toutes opérations commerciales ou financières pouvant s'y rattacher.

**B.d** La société TAG Aviation SA, inscrite le 12 juillet 2019 au registre du commerce du Canton de Genève, a notamment pour but l'exercice de toutes activités relatives à l'achat, la vente, la location, l'affrètement et la gestion d'avions et autres moyens de transport aériens, ainsi que toutes activités commerciales ou de services y relatifs.

**C.**

**C.a** La propriété par étages Private Hangars Grely (ci-après : la PPE) a été constituée sur la parcelle n° 16615 du plan n° 202 de la Commune de Sion par acte notarié du 14 décembre 2011. La PPE (ci-après également : le « secteur Grely ») est composée à la fois de douze lots (PPE n°s 43504 à

43515), dix à destination de hangars en rapport avec des activités aéroportuaires et deux à destination de bureaux (lots n<sup>os</sup> 4 et 9), ainsi que de parties communes comprenant notamment le tarmac situé à l'avant des hangars. Les plans relatifs à la construction des hangars aéronautiques ont été approuvés par décision de l'OFAC du 27 juin 2012. Hangar Grely SA est propriétaire des lots n<sup>os</sup> 4 à 6 (PPE n<sup>os</sup> 43507 à 43509). Sunsky SA est propriétaire des lots n<sup>os</sup> 7, 8, 10, 11 et 12 (PPE n<sup>os</sup> 43510, 43511 et 43513 à 43515) et bénéficie d'une servitude d'usage exclusif sur la partie du tarmac « 13c » devant les lots n<sup>os</sup> 10 à 12 ainsi que sur la partie du tarmac « 13b'' » devant les lots n<sup>os</sup> 7 et 8. En accord avec Sunsky SA, Alpark SA occupe et exploite les hangars n<sup>os</sup> 6 à 10 de la PPE.

**C.b** Par délibération du 27 septembre 2012, le Conseil municipal de la Ville de Sion a octroyé une concession de handling à Hangar Grely SA. En 2012 également, l'exploitante et Hangar Grely SA ont signé une convention de concession, aux termes de laquelle la première octroyait à la seconde le droit d'entreprendre, sur le site de l'aéroport de Sion, les activités d'assistance au sol. Sur la base du règlement de la PPE, qui prévoit que la circulation sur les parties du tarmac « 13b », « 13b'' » et « 13c » ainsi que leur utilisation sont nécessairement soumises à une gestion exclusive assurée par la société propriétaire du lot n<sup>o</sup> 4, laquelle peut sous-traiter cette gestion à une société spécialisée choisie par elle-même, Hangar Grely SA a délégué à TAG Aviation SA l'utilisation et la gestion de la circulation sur la partie du tarmac « 13b'' » et l'exploitation des lots n<sup>os</sup> 5 et 6.

**C.c** La construction des hangars et la mise en service du « secteur Grely » ont rendu nécessaire une modification du règlement d'exploitation, laquelle a été approuvée par décision de l'OFAC du 19 juillet 2013.

#### **D.**

**D.a** En date du 13 octobre 2015, Alpark SA a demandé à la direction de l'aéroport de Sion d'être mise en position d'offrir elle aussi des prestations d'assistance en escale à l'aéroport de Sion, directement ou par l'entremise de tiers. Par courriel du 11 avril 2016, Alpark SA a indiqué à l'exploitante la liste des prestations d'assistance en escale qu'elle souhaitait pouvoir fournir directement à ses clients.

**D.b** Par courriel du 30 août 2016, la direction de l'aéroport de Sion a indiqué à Alpark SA qu'elle ne réglerait pas la circulation et l'utilisation du tarmac dans le « secteur Grely » et qu'il revenait aux propriétaires de la PPE de s'entendre entre eux à ce sujet.

**E.**

**E.a** Par courrier du 28 février 2018, Alpark SA et Sunsky SA (ci-après : les plaignantes) ont sollicité l'intervention de l'OFAC, en sa qualité d'autorité de surveillance, afin que soit mis un terme à la limitation injustifiée de leurs droits ainsi que de ceux des utilisateurs autorisés par ces dernières à accéder et à utiliser librement, dans le respect de la réglementation aéronautique, les surfaces de tarmac sises devant les hangars n<sup>os</sup> 6 à 10 de la PPE.

**E.b** Suite à divers échanges d'écritures, l'OFAC a organisé une séance de clarification le 22 janvier 2019, laquelle a toutefois été annulée la veille, l'exploitante ayant fait savoir, par courriel du 18 janvier 2019, qu'elle n'était plus en situation d'accepter cette séance.

**E.c** Par courrier du 14 mars 2019, l'OFAC a demandé à l'exploitante de se prononcer formellement sur la demande d'Alpark SA tendant à ce qu'elle soit mise en position d'offrir des prestations d'assistance en escale à l'aéroport de Sion.

**E.d** Lors de sa séance du 4 avril 2019, le conseil municipal de la Ville de Sion a refusé d'accéder à la requête d'Alpark SA visant à obtenir une concession de handling à l'aéroport de Sion. Il ressort du procès-verbal de dite séance que le volume d'affaires de l'activité de handling ne permet pas l'octroi d'une concession supplémentaire.

**E.e** En date du 7 mai 2019, les plaignantes ont interjeté recours auprès du Conseil d'Etat du Canton du Valais (ci-après : le Conseil d'Etat) contre la décision du conseil municipal de la Ville de Sion du 4 avril 2019 refusant d'octroyer à Alpark SA une concession de handling à l'aéroport de Sion, concluant à son annulation et, principalement, à ce qu'Alpark SA soit immédiatement reconnue comme fournisseur de prestations d'assistance en escale sur les parties du tarmac (13b" et 13c) sises sur la parcelle n<sup>o</sup> 16615 dont Sunsky SA a la jouissance exclusive, subsidiairement, à ce que le dossier soit renvoyé à la Ville de Sion pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

**E.f** Par courrier du 1<sup>er</sup> juillet 2019, le Conseil d'Etat, s'estimant incompétent pour connaître du recours susmentionné, a invité l'OFAC à s'en saisir. Dans des courriers datés des 12 et 29 juillet 2019, les plaignantes ont toutefois contesté la compétence de l'OFAC et requis qu'une décision soit rendue à ce sujet. Par décision d'irrecevabilité du 21 août 2021, le Conseil

d'Etat s'est formellement déclaré incompétent pour connaître du recours formé par les plaignantes le 7 mai 2019.

**E.g** Donnant suite à une demande des plaignantes en ce sens, l'OFAC, par décision du 17 octobre 2019, s'est déclaré compétent pour connaître de la plainte déposée le 7 mai 2019 par celles-ci. Cette décision n'a pas fait l'objet d'un recours.

**E.h** Par décision du 12 novembre 2020, l'OFAC a intégralement rejeté la plainte déposée le 7 mai 2019 par les plaignantes ainsi que toutes autres ou plus amples conclusions, a mis les frais de la procédure – qui seraient fixés dans une décision séparée – à la charge de ces dernières, solidairement, et a renoncé à allouer des dépens.

Il a considéré en substance que la délibération du 4 avril 2019 ne constituait pas une décision, de sorte que les plaignantes ne disposaient pas du droit d'être entendues au préalable, et que le refus de donner suite à leur demande tendant à pouvoir fournir des services d'assistance en escale ne violait ni les principes internationaux relatifs à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports européens, ni l'art. 29*b* de l'ordonnance sur l'infrastructure aéronautique du 23 novembre 1994 (RS 748.131.1, OSIA), ni le règlement d'exploitation, ni l'art. 36*a* de la loi fédérale sur l'aviation du 21 décembre 1948 (RS 748, LA), ni la garantie de la propriété (cf. art. 26 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [RS 101, Cst.]), ni la liberté économique (cf. art. 27 Cst.), ni l'égalité de traitement, ni le principe de la bonne foi (art. 5 al. 3 Cst.), ni la loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence du 6 octobre 1995 (RS 251, LCart), ni la loi fédérale sur le marché intérieur du 6 octobre 1995 (RS 943.02, LMI).

**E.i** Par décision sur les frais du 27 novembre 2020, l'OFAC a fixé les frais de procédure à 2'895 francs et réclamé à Alpark SA le paiement de ce montant dans les trente jours. En fonction du travail occasionné, il a facturé trois heures de « prestation cadre » à 160 francs l'heure ainsi que vingt et une heures de « prestation collaborateur spécialisé » à 115 francs l'heure.

## **F.**

**F.a** Le 11 décembre 2020, Alpark SA et Sunsky SA (ci-après : les recourantes), agissant par l'intermédiaire de leur mandataire, ont interjeté recours (procédure n° A-6293/2020) auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal) à l'encontre de la décision du 12 novembre 2020 de

l'OFAC (ci-après également : l'autorité inférieure), concluant à son annulation, à ce que la plainte déposée le 7 mai 2019 soit admise et, principalement, à ce qu'Alpark SA soit immédiatement autorisée à fournir des prestations d'assistance en escale sur l'aéroport de Sion, dite autorisation étant publiée dans l'AIP, subsidiairement, à ce que le dossier soit renvoyé à la Ville de Sion (ci-après : l'intimée) pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Les recourantes ont également conclu à ce que tous les frais de première et de deuxième instance ainsi qu'une équitable indemnité pour leurs dépens soient mis à la charge de l'autorité inférieure.

Elles ont fait valoir en substance que l'instruction de la cause par l'autorité inférieure avait été lacunaire et que la décision entreprise violait leur droit d'être entendu, leur droit à une procédure équitable, les règles de droit international relatives à l'assistance en escale, l'art. 36a LA et les limites spatiales des droits concédés, l'art. 29b OSIA et le règlement d'exploitation, les règles d'attribution du marché, notamment la LMI et la LCart, l'égalité de traitement, le principe de la bonne foi, la garantie de la propriété, la liberté économique ainsi que les art. 35 al. 2 et 36 Cst. Elles ont également estimé que l'autorité inférieure avait abusé de son pouvoir d'appréciation et que la décision attaquée était arbitraire et inopportune.

**F.b** En date du 7 janvier 2021, Alpark SA (ci-après aussi : la recourante) a interjeté recours auprès du Tribunal (procédure n° A-82/2021) à l'encontre de la décision du 27 novembre 2020 de l'autorité inférieure, concluant, à titre provisionnel, à ce que la cause soit suspendue jusqu'à droit connu sur le recours traité sous référence A-6293/2020, et, au fond, à ce que la décision de l'autorité inférieure du 27 novembre 2020 soit annulée, déclarée nulle et de nul effet, à ce que les frais fixés par dite décision soient mis à la charge de l'autorité inférieure, subsidiairement à la charge de l'intimée, et à ce que tous les frais de procédure ainsi qu'une équitable indemnité pour ses dépens soient mis à la charge de l'autorité inférieure.

La recourante a fait valoir en substance que, la décision de l'autorité inférieure du 12 novembre 2020 étant remise en cause dans son ensemble par le recours traité sous référence A-6293/2020, l'autorité inférieure aurait dû surseoir à la facturation jusqu'à droit connu sur le fond de cette affaire. En outre, la décision du 27 novembre 2020 n'avait été adressée qu'à la recourante, alors que la décision du 12 novembre 2020 était adressée tant à la recourante qu'à Sunsky SA. La recourante a également mis en cause la légalité de la facturation d'émoluments, faute de causalité notamment, et a fait valoir que le principe d'équivalence n'avait pas été respecté et que la base de facturation était insuffisante.

**F.c** Le 21 janvier 2021, l'autorité inférieure a déposé sa réponse au recours du 7 janvier 2021, concluant à son rejet. Elle a notamment fait valoir que rien ne l'obligeait à surseoir à la facturation jusqu'à droit connu au fond, que la recourante et Sunsky SA étaient débitrices solidaires des frais de procédure, de sorte que la recourante pouvait être tenue pour débitrice de l'entier de la somme, et que la décision du 27 novembre 2020 contenait une base de calcul avec des tarifs horaires conformes au droit.

**F.d** En date du 15 février 2021, l'intimée a fait parvenir sa réponse au recours du 11 décembre 2020, concluant au rejet de ce dernier et à ce que les frais de procédure et de décision ainsi qu'une équitable indemnité de dépens soient mis à la charge des recourantes, solidairement entre elles. Elle a fait valoir en substance que Sunsky SA ne disposait d'aucun intérêt à agir, que l'autorité inférieure avait suffisamment instruit la cause et qu'elle avait rejeté de manière convaincante et à juste titre l'intégralité des griefs soulevés par les recourantes dans leur plainte du 7 mai 2019.

**F.e** Le 15 février 2021 également, l'autorité inférieure a déposé sa réponse au recours du 11 décembre 2020, concluant à son rejet, dès lors qu'il n'apportait aucun élément ou moyen de preuve nouveau susceptible de modifier son point de vue. Elle a précisé avoir examiné la conformité au droit du choix fait par l'intimée de refuser de déléguer les tâches d'assistance en escale aux recourantes et a rappelé que celle-ci bénéficiait d'un certain pouvoir d'appréciation à cet égard.

**F.f** Par ordonnance du 9 mars 2021, le Tribunal a prononcé la jonction des causes A-6293/2020 et A-82/2021.

**F.g** Le 30 avril 2021, les recourantes ont fait parvenir leur réplique, dans laquelle elles ont nouvellement conclu à ce que le Tribunal constate et prononce, à titre préalable : a) l'absence de droits légitimant que des activités d'assistance en escale réalisées par des tiers soient imposées aux recourantes sur les surfaces qui leur sont attribuées par les droits de propriété, de jouissance exclusive et de gestion qu'elles détiennent ; b) l'absence de droits opposables aux recourantes tirés de la convention de concession conclue entre l'intimée et Hangar Grely SA, divulguée par l'intimée le 10 novembre 2017 ; et c) le droit des recourantes à l'exercice légitime des activités découlant de l'accueil d'aéronefs, notamment l'assistance en escale, sur les surfaces qui leur sont attribuées par les droits de propriété, de jouissance exclusive et de gestion qu'elles détiennent.

Les recourantes ont fait valoir en substance que le refus de les autoriser à offrir des prestations d'assistance en escale ainsi que l'exclusivité dont bénéficiait Hangar Grely SA à cet égard constituait une restriction illicite à leur propriété foncière, alors même que l'intimée avait indiqué que les activités exercées à l'intérieur des hangars étaient du ressort privé et ne concernaient pas l'autorité aéroportuaire. Les recourantes ont également considéré que les mesures de droit public ne pouvaient s'appliquer au « secteur Grely », dès lors qu'il n'était pas établi que celui-ci se trouvait effectivement dans le périmètre de l'aéroport et était ainsi soumis au droit public. Pour le reste, elles ont essentiellement repris les arguments déjà exposés dans leur recours du 11 décembre 2020.

**F.h** Dans sa duplique du 31 mai 2021, l'autorité inférieure a précisé qu'il n'existait aucune fiche de plan sectoriel de l'infrastructure aéronautique (ci-après : la fiche PSIA) à ce jour, de sorte que le périmètre d'aérodrome n'avait pu être retranscrit et validé dans une telle fiche. Cependant, le périmètre d'aérodrome qui avait été pensé lors des discussions du processus de coordination jusqu'en 2013 comprenait bien les hangars du « secteur Grely ».

**F.i** Le 25 juin 2021, l'intimée a fait parvenir sa duplique, dans laquelle elle s'est essentiellement référée aux arguments développés dans sa réponse du 15 février 2021. En outre, elle a mis en doute la recevabilité des conclusions nouvellement formulées par les recourantes dans leur réplique du 30 avril 2021 et a également fait valoir que leur argumentation relative au périmètre de l'aéroport ne pouvait être suivie, dans la mesure où elles tentaient de soustraire leurs propriétés foncières aux dispositions du droit aérien tout en exerçant, sur ces mêmes propriétés, des activités prévues et réglementées par cette législation.

**F.j** Dans leurs observations finales du 29 juillet 2021, les recourantes ont fait valoir que la partie du tarmac située devant les hangars de Sunsky SA était privative, dès lors que celle-ci bénéficie d'une servitude réelle d'usage et de jouissance et qu'il n'existe aucune fiche PSIA qui engloberait le « secteur Grely ». A toutes fins utiles, les recourantes ont requis une vision locale qui permettrait de confirmer leur point de vue à cet égard.

**F.k** Par ordonnance du 16 septembre 2021, le Tribunal a invité l'autorité inférieure à produire le règlement d'exploitation de l'aéroport de Sion (ci-après : le règlement d'exploitation), ce qu'elle a fait en date du 22 septembre 2021.

**F.l** Le 22 décembre 2021, les recourantes ont pris spontanément position sur les pièces produites le 22 septembre 2021. Elles ont fait valoir, en substance, que le règlement d'origine renvoyait à la directive 96/67/CE du Conseil du 15 octobre 1996 relative à l'accès au marché de l'assistance en escale dans les aéroports de la Communauté (ci-après : la directive 96/67/CE) et que, partant, rien n'interdisait d'octroyer une concession à la recourante qui, par ailleurs, serait plus qualifiée que Hangar Grély SA. Elles ont encore fait valoir qu'il ne serait pas démontré que l'exploitante bénéficiait des droits de propriété nécessaires à octroyer une concession.

**F.m** Le 27 janvier 2022, l'autorité inférieure a pris position sur l'écriture des recourants du 22 décembre 2021. Elle a avancé que la directive 96/67/CE ne serait pas applicable faute pour les seuils prévus par celle-ci d'être atteints et que la propriété des recourantes ne serait pas opposable à l'exploitante lorsqu'elle octroyait une concession.

**F.n** Par détermination du 7 février 2022, les recourants ont avancé que l'exploitante ne saurait, en aucun cas, accorder une concession dont l'exercice aurait lieu sur la propriété des recourantes.

En tant que de besoin, les autres faits et arguments pertinents des parties seront examinés dans les considérants en droit ci-dessous.

## **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) ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

**1.2** Conformément à l'art. 31 LTAF, le Tribunal connaît, sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, non pertinentes en l'espèce, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA rendues par les autorités énumérées à l'art. 33 LTAF. L'autorité inférieure est une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF et les actes attaqués, en ce qu'ils rejettent la plainte formée par les recourantes le 7 mai 2019, respectivement fixent les frais de la procédure, revêtent les caractéristiques d'une décision (cf. art. 5 PA). Le Tribunal est donc compétent pour connaître du présent litige.

**1.3** Les recourantes ont pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. En tant que destinataires de la décision du 12 novembre 2020 qui leur fait grief, elles sont particulièrement atteintes et ont un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification (cf. art. 48 al. 1 PA). En effet, si seule Alpark SA a requis de pouvoir fournir des prestations d'assistance en escale, ces activités seraient exercées sur les parties du tarmac sur lesquelles Sunsky SA bénéficie d'une servitude d'usage exclusif. Par conséquent, Sunsky SA, qui souhaite pouvoir utiliser librement ces biens, est particulièrement atteinte par la décision du 12 novembre 2020 et dispose également d'un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. En outre, Alpark SA est également destinataire de la décision du 27 novembre 2020 et elle a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Les recourantes disposent ainsi de la qualité pour recourir.

**1.4** Il convient toutefois de se prononcer sur la recevabilité de certaines des conclusions formulées par les recourantes.

**1.4.1** En procédure administrative contentieuse, l'objet du litige (Streitgegenstand) est défini par deux éléments : d'une part, par la décision attaquée, soit l'objet de la contestation (Anfechtungsobjekt), et, d'autre part, par les conclusions des parties. Le contenu de la décision attaquée, en particulier son dispositif, délimite l'objet du litige (cf. arrêts du Tribunal fédéral [TF] 8C\_702/2019 du 17 septembre 2020 consid. 5.2 ; 2C\_118/2014 du 22 mars 2015 consid. 1.3). Si le dispositif renvoie expressément aux considérants, ceux-ci font partie du dispositif dans la mesure du renvoi (cf. ATAF 2014/24 consid. 1.4.1). En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur des points que l'autorité inférieure a examinés ou aurait dû examiner. C'est pourquoi, dans ses conclusions, le recourant ne peut en principe que réduire l'objet du litige – en renonçant à remettre en cause certains points de la décision entreprise – et non pas l'élargir (cf. ATF 144 II 359 consid. 4.3 ; 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 136 II 457 consid. 4.2 ; ATAF 2014/24 consid. 1.4.1 ; arrêts du TAF A-4539/2019 du 6 avril 2021 consid. 2.1 ; A-2569/2018 du 4 juin 2019 consid. 1.5.1).

**1.4.2** En l'espèce, dans leur recours du 7 mai 2019, que l'autorité inférieure a traité comme une plainte, les recourantes ont conclu principalement à ce que Alpark SA soit immédiatement reconnue comme fournisseur de prestations d'assistance en escale sur les parties du tarmac sises sur la par-

celle n° 16615 dont Sunsky SA a la jouissance exclusive et, subsidiairement, à ce que le dossier soit renvoyé à l'intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. La décision de l'autorité inférieure du 12 novembre 2020 rejette intégralement la plainte du 7 mai 2019 ainsi que toutes autres ou plus amples conclusions. Par conséquent, l'objet du litige consiste à déterminer si la recourante est en droit de fournir des prestations d'assistance en escale sur les parties du tarmac dont Sunsky SA a la jouissance exclusive. Dans leur réplique du 30 avril 2021, les recourantes ont nouvellement conclu à ce que le Tribunal constate et prononce, à titre préalable : a) l'absence de droits légitimant que des activités d'assistance en escale réalisées par des tiers soient imposées aux recourantes sur les surfaces qui leur sont attribuées par les droits de propriété, de jouissance exclusive et de gestion qu'elle détiennent ; b) l'absence de droits opposables aux recourantes tirés de la convention de concession conclue entre l'intimée et Hangar Grely SA, divulguée par l'intimée le 10 novembre 2017 ; c) le droit des recourantes à l'exercice légitime des activités découlant de l'accueil d'aéronefs, notamment l'assistance en escale, sur les surfaces qui leur sont attribuées par les droits de propriété, de jouissance exclusive et de gestion qu'elles détiennent. Or, comme le relève à juste titre l'intimée, si la troisième et dernière conclusion (c) se recoupe plus ou moins avec la conclusion n° 3 du recours du 7 mai 2019 et la conclusion n° 4 du recours du 11 décembre 2020, il n'en va pas de même des conclusions a) et b) qui, partant, sortent de l'objet du litige et doivent être déclarées irrecevables.

**1.5** Au surplus, présentés dans le délai (cf. art. 50 al. 1 PA) et les formes prescrits par la loi (cf. art. 52 al. 1 PA), les recours s'avèrent recevables au sens des considérants, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

## **2.**

**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). Cependant, le Tribunal fait preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales, notamment techniques, que l'autorité inférieure, dotée d'un large pouvoir d'appréciation, est mieux à même de mettre en œuvre et d'apprécier (cf. ATF 135 II 296 consid. 4.4.3 ; 133 II 35 consid. 3 ; ATAF 2012/23 consid. 4 ; 2008/23 consid. 3.3).

**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). Il 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 (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2<sup>ème</sup> éd. 2015, p. 243). 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 consid. 2.2 ; 2012/23 consid. 4).

### 3.

L'objet du présent litige consiste à déterminer si l'autorité inférieure a rejeté à juste titre la plainte formée le 7 mai 2019 par les recourantes au sujet du refus de l'intimée d'autoriser Alpark SA à fournir des prestations d'assistance en escale à l'aéroport de Sion.

Dans un premier temps, il convient de déterminer le cadre du contrôle auquel il sied de procéder dans le cas d'espèce (cf. *infra* consid. 4). Dans un deuxième temps, il s'agira d'analyser le grief formel de la violation du droit d'être entendu et du droit à une procédure équitable (cf. *infra* consid. 5). Dans un troisième temps, il s'agira d'examiner si l'autorité inférieure a retenu à juste titre que le refus de l'intimée ne violait ni les règles de droit international relatives à l'assistance en escale (cf. *infra* consid. 6), ni les limites spatiales des droits concédés (cf. *infra* consid. 7), ni l'art. 36a LA et les autres règles applicables au transfert des droits concédés (cf. *infra* consid. 8), ni l'art. 29b OSIA et le règlement d'exploitation (cf. *infra* consid. 9), ni la LCart et la LMI (cf. *infra* consid. 10), ni le principe de la bonne foi (cf. *infra* consid. 11). Enfin, pour terminer, il conviendra de vérifier si l'autorité inférieure était en droit de réclamer à la recourante uniquement le paiement des frais de la procédure à hauteur de 2'895 francs (cf. *infra* consid. 13).

### 4.

**4.1** Sur la base de la compétence que lui octroie l'art. 87 Cst., la Confédération a instauré un monopole de droit pour l'exploitation des aérodromes et aéroports. Elle n'exerce toutefois pas elle-même ce monopole mais octroie des concessions et des autorisations à des exploitants (cf. arrêt du TF 2C\_488/2012 du 1<sup>er</sup> avril 2013 consid. 4.2 ; JAAG/HÄNNI, Luftverkehrsrecht, Teil I: Infrastruktur der Luftfahrt, in : Georg Müller [édit.], Verkehrsrecht, SBVR IV, 2008, p. 339 ss, n° 56). L'octroi d'une concession confère au titulaire un privilège sur l'activité concernée, d'une part, et elle interdit simultanément toute utilisation de cette même activité à tous les autres intéressés, d'autre part. Partant, l'existence d'un monopole et l'octroi d'une concession exclut l'application de la liberté économique ainsi que de ses

principes essentiels tels que la concurrence et l'égalité entre concurrents. La liberté économique et ce système de concessions s'excluent ainsi mutuellement. L'art. 27 Cst. n'est donc pas applicable à l'octroi d'une concession et sa violation est d'emblée exclue. L'octroi n'est pas soumis aux principes de la liberté économique; il est au contraire laissé à l'appréciation de l'autorité concédante et cette appréciation n'est limitée que par les principes généraux tels la protection contre l'arbitraire (cf. DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, pp. 505 ss) et, le cas échéant, par des dispositions légales particulières (cf. ATF 142 I 99, c. 2.4.4). S'agissant de l'octroi de concessions pour l'exploitation d'un aéroport, les dispositions pertinentes sont les art. 36a LA et 10 OSIA. Le rapport de droit administratif entre l'Etat et le citoyen est ainsi déterminé par ces dispositions (cf. arrêt du TF 2C\_377/2016 du 16 avril 2018 consid. 3.1).

**4.2** Par conséquent, les griefs selon lesquels l'égalité de traitement (cf. art. 8 Cst.), la liberté économique (cf. art. 27 Cst.), l'art. 29 Cst. et les art. 35 s. Cst. auraient été violés n'ont pas de portée propre. En effet, seul le rapport de droit administratif régi par la LA est déterminant, cette loi constituant ainsi le cadre du contrôle direct. En d'autres termes, il convient uniquement de vérifier que les dispositions de la LA ont été appliquées correctement et conformément au principe de la proportionnalité (cf. art. 5 Cst.). Dans le cadre du contrôle direct, les droits fondamentaux ne jouent un rôle que lorsque le fondement de la décision est remis en cause (cf. PIERRE TSCHANNEN, Systeme des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2008, n° 101), ce qui est toutefois exclu lorsque celui-ci est une loi fédérale (cf. art. 190 Cst. ; cf. arrêts du TF 2C\_1065/2014 du 26 mai 2016 consid. 7.2 et les références citées, non publié aux ATF 142 II 268 ; 2C\_1124/2013 du 1<sup>er</sup> mai 2014 consid. 2.1 ; 2C\_347/2012 et 2C\_357/2012 du 28 mars 2013 consid. 8.1, non publié aux ATF 139 II 185). Cela vaut également pour le grief de la violation de l'art. 29 al. 2 Cst., de sorte que seules sont déterminantes les dispositions procédurales de la PA et de la LA (cf. ATF 144 II 194 consid. 4.4.2). Les droits fondamentaux peuvent tout au plus jouer un rôle indirect dans le cadre de l'interprétation conforme à la Constitution (cf. arrêt du TF 2C\_377/2016 précité consid. 3.2).

### **4.3**

**4.3.1** Les recourantes font valoir une violation de la garantie de la propriété (cf. art. 26 Cst.) en ce sens que l'intimée ne saurait octroyer une délégation de tâches s'exerçant sur des biens-fonds sur lesquels Sunsky SA bénéficie d'une servitude d'usage exclusif.

**4.3.2** Il n'est pas non plus nécessaire de trancher la question de l'existence d'une atteinte à la garantie de la propriété. En effet, contrairement à ce qu'affirment les recourantes, l'effet juridique dont ces dernières se plaignent ne trouve pas sa source dans l'octroi de la concession de handling à Hangar Grely SA, respectivement à TAG aviation. Cet effet juridique trouve sa source dans l'octroi de la concession à l'exploitante et dans le règlement d'exploitation y relatif. La concession ultérieure effectuée en faveur de Hangar Grely SA respectivement TAG aviation n'en est qu'une conséquence indirecte. Il s'ensuit que les recourantes ne sauraient se plaindre d'un effet juridique préexistant l'acquisition des droits réels fondant leur grief.

## **5.**

**5.1** Les recourantes reproche à l'autorité inférieure d'avoir mené une instruction lacunaire, notamment en n'examinant pas le grief selon lequel l'intimée aurait violé leur droit d'être entendues et en n'analysant pas les éléments contenus dans le dossier de la plainte du 28 février 2018 dont elle était saisie, auquel elles s'étaient expressément référées et dont elles avaient requis la production. Elles reprochent également à l'autorité inférieure de ne pas avoir examiné la légitimité des droits allégués à l'encontre de leurs demandes ainsi que le respect des procédures par le concessionnaire qui exploite l'aéroport. Les recourantes considèrent ainsi que la décision attaquée viole leur droit d'être entendues ainsi que leur droit à une procédure équitable.

**5.2** L'intimée considère, quant à elle, que l'autorité inférieure a correctement traité le grief des recourantes relatif à la violation du droit d'être entendu, retenant que la délibération du Conseil municipal du 4 avril 2019 n'était pas une décision et que le droit d'être entendues des recourantes avait été respecté dans le cadre de la procédure de plainte. En outre, l'intimée estime qu'il était loisible aux recourantes de produire elles-mêmes les pièces du dossier de leur plainte du 28 février 2018 et de requérir la production des pièces dont elles ne disposaient pas. L'intimée est également d'avis que l'autorité inférieure a retenu à juste titre que la délégation des tâches était intervenue dans le respect des règles applicables.

## **5.3**

**5.3.1** Le droit d'être entendu est une garantie de caractère formel consacrée, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 33 et 35 PA. Il comprend les droits de s'exprimer, de consulter le dossier, de faire administrer des preuves et de participer à l'administration de celles-ci, d'obtenir une décision motivée et de se faire représenter ou assister

(cf. ATF 145 I 167 consid. 4.1 ; 142 II 218 consid. 2.3 ; ATAF 2009/54 consid. 2.2). L'art. 30 al. 1 PA prévoit en particulier que l'autorité entend les parties avant de prendre une décision. Le justiciable a ainsi le droit de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, soit le droit d'exposer ses arguments de droit, de fait ou d'opportunité, de répondre aux objections de l'autorité et de se déterminer sur les autres éléments du dossier (cf. ATF 143 V 71 consid. 4.1 ; 141 V 557 consid. 3.1 ; 135 I 279 consid. 2.3 ; ATAF 2010/53 consid. 13.1 ; 2009/54 consid. 2.2 ; arrêt du TAF A-6775/2016 du 28 juin 2018 consid. 5.1). Le droit d'être entendu comprend également le droit que l'autorité prenne connaissance des arguments de l'administré, les examine avec soin et motive sa décision (cf. art. 32 al. 1 et 35 al. 1 PA ; ATF 145 IV 99 consid. 3.1 ; 142 III 433 consid. 4.3.2 ; 142 II 324 consid. 3.6 ; arrêts du TAF A-4343/2018 du 1<sup>er</sup> février 2021 consid. 3.2.1 ; A-3162/2018 du 12 mars 2019 consid. 4.1).

**5.3.2** Si l'autorité de recours constate la violation du droit d'être entendu, elle renvoie la cause à l'instance inférieure, qui devra entendre la personne concernée et adopter une nouvelle décision, quand bien même, sur le fond, celle-ci ne s'écarterait pas de la solution qu'elle avait retenue lors de la décision annulée (cf. ATF 144 IV 302 consid. 3.1 ; 144 I 11 consid. 5.3 ; 137 I 195 consid. 2.2 et les références citées ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3). Pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, une telle réparation doit rester l'exception et n'est admissible, en principe, que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée ; cela étant, une réparation de la violation du droit d'être entendu peut également se justifier, même en présence d'un vice grave, lorsque le renvoi constituerait une vaine formalité et aboutirait à un allongement inutile de la procédure, ce qui serait incompatible avec l'intérêt de la partie concernée à ce que sa cause soit tranchée dans un délai raisonnable (cf. ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; 136 V 117 consid. 4.2.2.2 ; 135 I 279 consid. 2.6.1 ; ATAF 2013/23 consid. 6.1.3 ; arrêts du TAF A-4343/2018 du 1<sup>er</sup> février 2021 consid. 3.2.2 ; A-2569/2018 du 4 juin 2019 consid. 2.2.2).

**5.4** A titre liminaire, conformément à ce qui a été relevé ci-dessus (cf. *supra* consid. 4), le grief relatif à une violation du droit à une procédure équitable (cf. art. 29 al. 1 Cst.) ne sera analysé que dans la mesure où il s'agit d'un droit fondamental constitutionnel qui trouve concrétisation dans la PA ou dans la LA. Tel est en particulier le cas des art. 26 à 33 et 35 PA. Pour le

reste, contrairement à ce qu'allèguent les recourantes, l'autorité inférieure s'est dûment prononcée, dans la décision entreprise, sur le grief de la violation de leur droit d'être entendues (cf. décision attaquée consid. 9 et 10). Par ailleurs, elle a également examiné le respect des procédures par le concessionnaire qui exploite l'aéroport (cf. décision attaquée consid. 5 et 6). S'agissant de la légitimité des droits allégués à l'encontre des demandes des recourantes, celles-ci perdent de vue que l'autorité inférieure a retenu qu'il n'existe pas de libre accès au marché et qu'elles ne peuvent pas se prévaloir d'un droit à fournir des prestations d'assistance en escale (cf. décision attaquée consid. 5, p. 9), de sorte que la question de la légitimité des droits allégués à l'encontre des demandes des recourantes n'est pas déterminante. Par ailleurs, les éléments contenus dans le dossier de la plainte du 28 février 2018 font partie du dossier de l'autorité inférieure (cf. pièces n<sup>os</sup> 1 à 30 du dossier de l'autorité inférieure). On ne saurait dès lors reprocher à cette dernière d'avoir mené une instruction défectueuse. Il s'avère ainsi que les griefs des recourantes relatifs à l'instruction menée par l'autorité inférieure et à la motivation de la décision entreprise sont mal fondés et doivent être écartés.

S'agissant du rejet, par l'autorité inférieure, du grief de la violation du droit d'être entendu consacré par l'art. 29 PA, on relèvera que celui-ci n'est garanti que dans le cadre des procédures administratives, c'est-à-dire des procédures aboutissant au prononcé d'une décision administrative au sens de l'art. 5 PA (cf. art. 1 al. 1 PA ; WALDMANN/BICKEL, in : Waldmann/Weissenberger, Praxiskommentar *Verwaltungsverfahrensgesetz*, art. 29 PA n<sup>o</sup> 35). En l'occurrence, la question de savoir si la délibération du Conseil municipal du 4 avril 2019 constitue une décision administrative au sens de cette disposition peut toutefois souffrir de demeurer ouverte, dès lors que les recourantes ont eu la possibilité de faire valoir leurs arguments dans le cadre de la procédure de plainte devant l'autorité inférieure, laquelle jouissait d'un plein pouvoir d'examen. Dans ces circonstances, à supposer que le droit d'être entendu des recourantes ait été violé par l'intimée, cette violation aurait de toute manière été réparée dans le cadre de la procédure devant l'autorité inférieure qui a pleinement donné la possibilité aux recourantes de s'exprimer. Celle-ci a ainsi écarté à juste titre le grief de la violation du droit d'être entendu invoqué par les recourantes.

## **6.**

**6.1** En ce qui concerne la violation des règles de droit international relatives à l'assistance en escale, l'autorité inférieure a exposé que l'art. 6 de la directive 96/67/CE, qui régit les services d'assistance en escale en faveur de

tiers et qui est applicable en Suisse par renvoi de l'art. 29a OSIA, ne s'appliquent qu'aux aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à deux millions de mouvements de passagers ou 50'000 tonnes de fret. Or, dans la mesure où l'aéroport de Sion n'atteint pas ces seuils, l'autorité inférieure a retenu que la directive 96/67/CE n'imposait nullement à l'intimée une obligation de garantir le libre accès au marché des prestations de services d'assistance en escale à des tiers. En outre, elle a considéré que les recourantes ne pouvaient pas se prévaloir d'un droit à l'auto-assistance, tel que garanti par l'art. 7 de la directive 96/67/CE, dès lors qu'elles ne transportaient pas des passagers, du courrier ou du fret.

**6.2** Les recourantes font grief à l'autorité inférieure d'avoir violé la directive 96/67/CE, qui garantit le droit à l'auto-assistance en escale, exige le maintien d'une concurrence effective et loyale entre prestataires, sans égard au volume de trafic, et impose qu'en cas de limitation du nombre de prestataires, ceux-ci soient choisis au moyen d'une procédure transparente et impartiale. Elles estiment également que l'autorité inférieure a violé les art. 8 et 9 de l'Accord du 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) qui garantissent la libre concurrence et interdisent l'abus de position dominante. En effet, selon elles, en refusant à la recourante de pouvoir exercer des activités de handling et en réservant cette possibilité à TAG Aviation SA, la décision entreprise octroie un avantage indu à cette dernière, ce qui constitue un abus de position dominante.

**6.3** Se référant à la décision entreprise, l'intimée estime que l'autorité inférieure a exclu à juste titre toute violation des dispositions de droit international relatives à l'assistance en escale.

#### **6.4**

**6.4.1** Aux termes de l'art. 29a OSIA, l'organisation et l'exploitation des services d'assistance en escale sont réglés par la directive 96/67/CE. Cette directive lie la Suisse en vertu de l'art. 2 en lien avec l'annexe ch. 1 de l'Accord sur le transport aérien. Conformément à l'art. 6 par. 1 de la directive 96/67/CE, les Etats membres prennent les mesures nécessaires, selon les modalités prévues à l'art. 1, pour assurer aux prestataires de services d'assistance en escale le libre accès au marché de la prestation des services d'assistance en escale à des tiers. Les Etats membres peuvent limiter le nombre de prestataires autorisés à fournir les catégories de services d'assistance en escale que sont l'assistance « bagages », l'assistance « opérations en piste », l'assistance « carburant et huile » et l'assistance « fret et poste », en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en

transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'avion ; ils ne peuvent toutefois limiter ce nombre à moins de deux, pour chaque catégorie de service (cf. art. 6 par. 2 de la directive 96/67/CE). Les dispositions relatives à ces catégories de services s'appliquent dès le 1<sup>er</sup> janvier 1999 aux aéroports dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 3 millions de mouvements de passagers ou 75'000 tonnes de fret ou ayant enregistré un trafic supérieur ou égal à 2 millions de mouvements de passagers ou 50'000 tonnes de fret au cours de la période de six mois précédant le 1<sup>er</sup> avril ou le 1<sup>er</sup> octobre de l'année antérieure (cf. art. 1 par. 1 let. c de la directive 96/67/CE). Pour le reste, les dispositions de la directive 96/67/CE s'appliquent, à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2001, à tout aéroport situé sur le territoire d'un Etat membre, soumis aux dispositions du traité et ouvert au trafic commercial, et dont le trafic annuel est supérieur ou égal à 2 millions de mouvements de passagers ou 50'000 tonnes de fret (cf. art. 1 par. 2 de la directive 96/67/CE).

L'auto-assistance en escale s'entend de la situation dans laquelle un usager fournit directement à lui-même une ou plusieurs catégories de services d'assistance et ne passe avec un tiers aucun contrat, sous quelque dénomination que ce soit, ayant pour objet la prestation de tels services (cf. art. 2 let. f de la directive 96/67/CE). L'art. 7 par. 1 de la directive 96/67/CE prévoit que les Etats membres prennent les mesures nécessaires, selon les modalités prévues à l'art. 1, pour assurer le libre exercice de l'auto-assistance en escale. Aux termes de l'art. 1 par. 1 let. a de la directive 96/67/CE, les dispositions de l'art. 7 par. 1 relatives aux catégories de services autres que celles visées à l'art. 7 par. 2 s'appliquent à tout aéroport indépendamment de son volume de trafic dès le 1<sup>er</sup> janvier 1998.

**6.4.2** Conformément à l'art. 8 par. 1 de l'Accord sur le transport aérien, tous les accords entre entreprises, toutes décisions d'associations d'entreprises et toutes pratiques concertées qui sont susceptibles d'affecter le commerce entre les Parties contractantes et qui ont pour objet ou pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence sur le territoire couvert par l'Accord sont incompatibles avec celui-ci. Ces accords et ces décisions sont nuls de plein droit (cf. art. 8 par. 2 de l'Accord sur le transport aérien). L'art. 9 de l'Accord sur le transport aérien prévoit quant à lui qu'est incompatible avec l'Accord et interdit, dans la mesure où le commerce entre les Parties contractantes est susceptible d'en être affecté, le fait pour une ou plusieurs entreprises d'exploiter de façon abusive une position dominante sur le territoire couvert par l'Accord ou sur une partie substantielle de celui-ci.

## 6.5

**6.5.1** En l'espèce, le 31 août 2001, le DETEC a octroyé à l'intimée une concession fédérale d'exploitation d'une durée de trente ans pour l'aéroport civil de Sion. Selon les données disponibles sur le site internet de l'aéroport de Sion, le nombre annuel de passagers ayant transité par l'aéroport entre 2012 et 2020 a varié entre 21'701 et 32'798 (cf. <https://www.sionaeroport.ch/> > Informations générales > Chiffres et cartes > Chiffres clés, consulté le 28 septembre 2021). En outre, il ne ressort nullement du dossier que du trafic de fret a été effectué à l'aéroport. Par conséquent, force est de constater que les seuils fixés par l'art. 1 par. 2 de la directive 96/67/CE ne sont pas atteints, de sorte que l'autorité inférieure a retenu à juste titre que dite directive n'impose pas à l'intimée d'assurer le libre accès au marché de la prestation de services d'assistance en escale à des tiers. Par ailleurs, il ne ressort aucunement du dossier que les recourantes transportent des passagers, du courrier ou du fret, ce qui signifie qu'elles ne peuvent se prévaloir d'un droit à l'exercice de l'auto-assistance en escale au sens de l'art. 7 par. 1 de la directive 96/67/CE. Sur le vu de ce qui précède, dite directive ne garantit aux recourantes ni un droit à offrir des prestations d'assistance en escale à des tiers, ni un droit à l'auto-assistance, de sorte que le refus de l'intimée d'autoriser la recourante à offrir des services d'assistance en escale ne viole en rien la directive 96/67/CE.

**6.5.2** En outre, les recourantes ne peuvent tirer argument des art. 8 et 9 de l'Accord sur le transport aérien. En effet, l'intimée, qui, en vertu d'une concession fédérale, exploite l'aéroport de Sion, a simplement refusé de déléguer à la recourante l'exercice de l'activité consistant à offrir des services d'assistance en escale. Si cette mesure a effectivement pour effet de restreindre, voire de supprimer la concurrence dans le domaine de l'assistance en escale à l'aéroport de Sion, le refus de l'intimée ne constitue pas un accord entre entreprises, une décision d'une association d'entreprises ou une pratique concertée. En outre, on peine à discerner en quoi ce refus constituerait un abus d'une position dominante, dès lors que l'intimée, en tant que concessionnaire pour l'exploitation de l'aéroport, dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour déléguer les tâches qui relèvent de l'assistance en escale (cf. art. 8 du règlement d'exploitation de l'aéroport de Sion).

## 7.

**7.1** S'agissant de la violation des limites spatiales des droits concédés, si elle reconnaît qu'il n'existe, à ce jour, aucune fiche PSIA dans laquelle le

périmètre d'aéroport aurait été retranscrit, l'autorité inférieure indique que le périmètre d'aérodrome qui avait été pensé lors des discussions du processus de coordination jusqu'en 2013 comprenait bien le « secteur Grely ». Au surplus, elle fait valoir que les fiches PSIA ne lient que les autorités et que les tiers ne peuvent s'en prévaloir.

**7.2** Les recourantes font valoir que l'art. 36a LA ne crée aucune légitimation de l'exploitant d'aéroport de régir l'usage d'un bien-fonds sur lequel le concédant et le concessionnaire n'ont pas de droits réels, de sorte que l'intimée ne saurait imposer certaines règles aux parties du « secteur Grely » qui ne lui appartiennent pas, ni n'appartiennent à Hangar Grely SA. Elles considèrent que le périmètre d'aérodrome existant lors de l'octroi de la concession n'englobait pas les surfaces dont Sunsky SA est propriétaire, respectivement sur lesquelles elle dispose d'un droit d'usage exclusif, et qu'aucun élément du dossier n'indique que le « secteur Grely » fait partie du périmètre de l'aéroport. En effet, il n'existe, à ce jour, aucune fiche PSIA qui fixe le périmètre de l'aéroport de Sion et qui engloberait le « secteur Grely ». Par ailleurs, les recourantes font valoir que l'intimée a reconnu que les activités effectuées à l'intérieur des bâtiments sont du ressort privé et ne concernent pas l'autorité aéroportuaire, si ce n'est l'obligation d'avoir une activité aéronautique. Par conséquent, les recourantes estiment que les mesures de droit public que leur impose l'intimée dépassent les limites spatiales des droits concédés et sont ainsi nulles.

**7.3** Pour sa part, l'intimée fait valoir que la décision entreprise est convaincante en tant qu'elle retient que l'exploitation d'un aéroport constitue un monopole fédéral et que les relations juridiques y relatives sont soumises au droit public, de sorte que les bien-fonds dont Sunsky SA est propriétaire ou sur lesquels elle dispose d'un droit d'usage exclusif ne sauraient être soustraits au droit public. En effet, les recourantes ne peuvent soustraire aux dispositions du droit aérien qui leur sont applicables les surfaces sur lesquelles elles disposent de droits fonciers et y exercer des activités prévues et réglementées par cette législation.

**7.4** Conformément à l'art. 36a al. 1 LA, une concession est requise pour l'exploitation de tout aérodrome ouvert à l'aviation publique (aéroport). Cette concession est octroyée par le DETEC. Le concessionnaire est autorisé à exploiter l'aéroport à titre commercial et, en particulier, à prélever des taxes. Il a l'obligation de le rendre accessible à tous les appareils du trafic intérieur et du trafic international, sous réserve des restrictions édictées dans le règlement d'exploitation, et de mettre à la disposition des usagers

une infrastructure répondant aux impératifs d'une exploitation sûre et rationnelle (cf. art. 36a al. 2 LA et art. 10 al. 1 OSIA). Aux termes de l'art. 3 OSIA, les aérodromes sont aménagés, organisés et gérés de façon que l'exploitation soit ordonnée et que la sécurité des personnes et des biens soit toujours assurée lors des opérations de préparation des aéronefs, lors des opérations d'embarquement, de débarquement, de chargement et de déchargement, lors de la circulation des aéronefs ou des véhicules au sol, lors des décollages et des atterrissages ainsi que lors des approches et des départs. L'art. 23 OSIA indique que le règlement d'exploitation régit tous les aspects opérationnels de l'aérodrome et qu'il contient notamment des prescriptions sur l'organisation de l'aérodrome (let. a), les heures d'ouverture (let. b), les procédures d'approche et de décollage (let. c), l'utilisation des installations de l'aérodrome par les passagers, les aéronefs et les véhicules terrestres ainsi que par les autres usagers (let. d) et les services d'assistance en escale (let. e).

## 7.5

**7.5.1** En l'occurrence, la fiche PSIA de l'aéroport de Sion est en cours d'élaboration, de sorte que le périmètre de l'aéroport n'a pas encore été déterminé et validé de manière contraignante dans une telle fiche. Cela étant, l'allégué des recourantes selon lequel le périmètre d'aérodrome existant lors de l'octroi de la concession n'englobait pas les surfaces dont Sunsky SA est propriétaire, respectivement sur lesquelles elle dispose d'un droit d'usage exclusif, n'est étayé par aucun élément de preuve figurant au dossier. Au contraire, devant l'autorité inférieure, les recourantes affirmaient que le tarmac du « secteur Grely » était compris dans le périmètre aéroportuaire (cf. pièces n° 1, p. 1 et n° 30, p. 2 du dossier de l'autorité inférieure). Par ailleurs, il ressort du projet de la carte de coordination de l'aérodrome de Sion (cf. pièce produite par l'autorité inférieure le 31 mai 2021) que le périmètre d'aérodrome qui avait été pensé lors des discussions du processus de coordination jusqu'en 2013 comprenait bien le « secteur Grely ». En effet, la notice explicative du projet de développement de la zone sud-ouest de l'aéroport de Sion, datée du 11 mai 2012, indique que l'extension du périmètre de l'aéroport a été acceptée dans son principe par tous les partenaires (cf. pièce n° 74 du dossier de l'autorité inférieure, p. 19). Le « secteur Grely » est en outre inclus et réglementé dans le manuel aéronautique suisse relatif à l'aéroport de Sion (ci-après : l'AIP ; cf. pièce n° 8 produite par les recourantes le 11 décembre 2020). Par conséquent, quand bien même la fiche PSIA de l'aéroport de Sion n'existe pas encore, tout indique que le « secteur Grely » sera intégré dans le périmètre de l'aéroport que celle-ci fixera de manière contraignante. A cet égard, on peine à discerner en quoi une vision locale permettrait de se

faire une idée plus précise du périmètre de l'aéroport, de sorte qu'il convient de rejeter la requête des recourantes en ce sens.

**7.5.2** En toute hypothèse, il apparaît que les impératifs d'une exploitation sûre et rationnelle de l'aéroport de Sion (cf. art. 36a al. 2 LA et art. 10 al. 1 OSIA) ne peuvent être satisfaits qu'à la condition que le « secteur Grely » soit soumis au règlement d'exploitation et ce, sans égard à la titularité des droits réels sur le tarmac. En effet, le règlement d'exploitation régit l'ensemble des activités, en particulier opérationnelles, sur l'aéroport (cf. art. 23 OSIA ; art. 1.1 du règlement d'exploitation). La mise en exploitation définitive des hangars du « secteur Grely » a d'ailleurs rendu nécessaire une modification du règlement d'exploitation, laquelle a été approuvée par décision de l'autorité inférieure du 19 juillet 2013 (cf. consid. C.c de la partie en fait ; pièces produites par l'autorité inférieure le 22 septembre 2021). Il en résulte que le critère déterminant pour la soumission au règlement d'exploitation est l'exercice d'une activité sur l'aéroport et que la titularité des droits réels n'a aucune importance à cet égard. Sur le vu de ce qui précède, il faut admettre que l'intimée était en droit d'imposer le respect de certaines règles de droit public sur les bien-fonds du « secteur Grely » dont Sunsky SA est propriétaire, respectivement sur lesquels elle dispose d'un droit d'usage exclusif. Elle n'a donc nullement outrepassé les limites spatiales des droits qui lui ont été concédés, de sorte que ce grief doit être écarté.

## **8.**

**8.1** En ce qui concerne le grief de la violation de l'art. 36a LA et des autres règles applicables au transfert des droits concédés, l'autorité inférieure a considéré que la délégation qu'avait effectuée l'intimée en faveur de Hangar Grely SA était une délégation de certaines tâches au sens de l'art. 15 OSIA, de sorte qu'elle ne nécessitait aucune autorisation formelle. Par ailleurs, l'autorité concédante était au courant de l'intention de l'intimée de déléguer certaines tâches, notamment l'assistance en escale, à Hangar Grely SA, qui allait elle-même sous-déléguer celles-ci à TAG Aviation SA. Ainsi, le transfert de certaines tâches de la concession a été valablement effectué.

**8.2** Les recourantes font valoir qu'il ne ressort pas du dossier que l'autorité concédante avait connaissance de la convention de concession conclue entre l'intimée et Hangar Grely SA ainsi que de la délégation, à TAG Aviation SA, des droits octroyés à cette dernière. En outre, elles considèrent que, préalablement à un transfert des droits concédés par le DETEC, il

convient de procéder à un examen des compétences du délégataire envisagé, ce qui n'a manifestement pas été fait en l'occurrence, dès lors que Hangar Grely SA est une société purement immobilière qui a elle-même délégué ses droits à un tiers. Or, si l'art. 36a al. 3 LA accorde un certain pouvoir d'appréciation au titulaire d'une concession fédérale pour déléguer les tâches qui lui sont confiées, celui-ci est tout de même tenu d'adopter une attitude neutre et objective.

**8.3** L'intimée considère que l'autorité inférieure a rejeté à juste titre le grief des recourantes relatif au transfert partiel de la concession, dès lors que l'OFAC était au courant de la délégation et de la sous-délégation des tâches d'assistance en escale.

**8.4** Il peut être discuté quant à savoir si le grief ainsi invoqué entre dans l'objet du litige, qui est uniquement de savoir si la recourante dispose d'un droit à offrir des prestations d'assistance en escale. En toute hypothèse, il devrait être écarté pour les raisons suivantes.

**8.4.1** Aux termes de l'art. 36a al. 3 LA, la concession peut être transférée à un tiers avec l'accord du DETEC. Si le transfert ne porte que sur certains droits et obligations, le concessionnaire continue de répondre envers la Confédération de l'exécution des obligations dérivant de la loi ou de la concession. L'art. 15 al. 1 OSIA précise que le transfert de certaines tâches à des tiers par l'exploitant de l'aéroport doit être annoncé à l'OFAC, lequel peut exiger des données complémentaires ou interdire le transfert lorsque le tiers ne dispose manifestement pas des capacités, connaissances et moyens requis pour remplir la tâche considérée (let. a) ou lorsque le concessionnaire ne s'assure pas, lors du transfert, de pouvoir imposer en tout temps des instructions au tiers (let. b). L'OFAC perd son droit de soulever des objections s'il ne se prononce pas sur le transfert dans un délai de 30 jours (cf. art. 15 al. 2 OSIA).

**8.4.2** En l'occurrence, par délibérations du 27 septembre 2012, l'intimée a octroyé une concession de handling à Hangar Grely SA (cf. pièce n° 10.1 du dossier de l'autorité inférieure). Il ressort en outre d'un courrier du 2 avril 2013 que l'intimée était au courant que Hangar Grely SA allait sous-déléguer les tâches d'assistance en escale à TAG Aviation SA (cf. pièce n° 75 du dossier de l'autorité inférieure). La concession de handling et sa sous-délégation ne concernent que l'assistance en escale, de sorte que l'autorité inférieure a retenu à juste titre qu'il ne s'agissait que d'un transfert de certaines tâches au sens de l'art. 15 OSIA. Reste à savoir si l'OFAC a été informé de ce transfert des tâches relatives à l'assistance en escale.

La notice explicative du projet de développement de la zone sud-ouest de l'aéroport de Sion, datée du 11 mai 2012, indique que le trafic des aéronefs et le croisement des véhicules militaires sera géré par l'exploitant qui sera en charge de la gestion du trafic sur la zone sud-ouest, à savoir TAG Aviation SA (cf. pièce n° 74 du dossier de l'autorité inférieure, p. 12). En outre, le safety assessment report du 31 octobre 2013 mentionne TAG Aviation SA à plusieurs reprises et indique notamment que celle-ci est responsable des opérations sur le tarmac Grely (cf. pièce n° 74 du dossier de l'autorité inférieure, p. 11). La décision d'approbation de la modification du règlement d'exploitation, rendue le 19 juillet 2013 par l'OFAC, se réfère au safety assessment report et mentionne l'instruction de TAG Aviation SA parmi les mesures de réduction des risques encore en suspens (cf. décision du 19 juillet 2013 produite par l'autorité inférieure le 22 septembre 2021, pp. 8 et 12).

Quand bien même il ne ressort pas du dossier que le transfert des droits concédés a été annoncé en bonne et due forme à l'OFAC, il n'en demeure pas moins que celui-ci avait connaissance du fait que TAG Aviation SA était responsable des opérations sur le tarmac du « secteur Grely » et, partant, du transfert des tâches relatives à l'assistance en escale à Hangar Grely SA ainsi que de la sous-délégation de celles-ci à TAG Aviation SA. Par ailleurs, contrairement à ce que font valoir les recourantes, les art. 36a LA et 15 OSIA n'imposent nullement de procéder à un examen des compétences du délégataire envisagé, l'OFAC ayant uniquement la possibilité d'exiger des données complémentaires ou d'interdire le transfert lorsque le tiers ne dispose manifestement pas des capacités, connaissances et moyens requis pour remplir la tâche considérée (cf. art. 15 al. 1 let. a OSIA). Or, dès lors que l'OFAC n'a soulevé aucune objection dans la décision d'approbation des plans du 27 juin 2012 [cf. décision attaquée consid. 6, p. 10]), force est d'admettre que le transfert des droits concédés à l'intimée était conforme aux art. 36a LA et 15 OSIA, de sorte que le grief y relatif doit être écarté.

## **9.**

**9.1** S'agissant du grief de la violation de l'art. 29b OSIA et du règlement d'exploitation, l'autorité inférieure a retenu que la directive 96/67/CE ne soumettait pas l'aéroport de Sion à une obligation d'ouverture du marché et que l'annexe 1 OSIA ne trouvait pas application, étant donné que le règlement d'exploitation ne contenait aucune limitation concernant le nombre ou la catégorie de prestataires autorisés. Par conséquent, elle a considéré que les règles générales s'appliquaient et que le fait que l'art. 8 du règlement d'exploitation ne limitait pas le nombre de prestataires de services

n'équivalait pas à l'existence d'un libre accès au marché, dès lors que, conformément à l'art. 36a LA, le concessionnaire disposait d'un pouvoir d'appréciation à cet égard. Par conséquent, l'autorité inférieure a retenu que les recourantes ne pouvaient se prévaloir de l'OSIA ou du règlement d'exploitation pour se voir reconnaître le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale.

**9.2** Les recourantes font valoir que les services d'assistance en escale doivent être régis par le règlement d'exploitation et qu'en l'espèce, celui-ci ne contient pas les contraintes et obligations qui leur sont imposées, lesquelles figurent uniquement dans l'AIP. En outre, le règlement d'exploitation ne prévoit pas de limitation du nombre de prestataires autorisés, ni n'indique comme ceux-ci doivent être choisis. Par conséquent, sur la base du règlement d'exploitation, les seuls motifs susceptibles d'empêcher l'intimée d'accéder à la demande de la recourante auraient été son manque de qualification ou une non-conformité avec le droit européen, motifs qui faisaient toutefois défaut en l'espèce.

**9.3** L'intimée fait valoir que, conformément à l'art. 8 du règlement d'exploitation, l'exploitant peut confier à des concessionnaires qualifiés les tâches qui relèvent de l'assistance en escale et que cette disposition ne crée pas une obligation pour l'exploitant mais lui octroie uniquement une possibilité. En l'espèce, elle a simplement fait usage du pouvoir d'appréciation dont elle disposait à cet égard et rien n'indique qu'elle en aurait abusé.

**9.4** Conformément à l'art. 29b OSIA, l'exploitant d'un aéroport réglemente l'accès au marché des services d'assistance en escale dans le règlement d'exploitation en conformité avec la directive 96/67/CE ainsi qu'avec l'annexe 1 OSIA. L'exploitant de l'aéroport peut prévoir dans le règlement d'exploitation une restriction du nombre des prestataires de services conformément à l'art. 6 par. 2 de la directive 96/67/CE (cf. ch. 4 annexe 1 OSIA). Aux termes de cette disposition, les Etats membres peuvent limiter le nombre de prestataires autorisés à fournir les catégories de services d'assistance en escale que sont l'assistance « bagages », l'assistance « opérations en piste », l'assistance « carburante et huile » et l'assistance « fret et poste » en ce qui concerne, tant à l'arrivée qu'au départ ou en transit, le traitement physique du fret et du courrier entre l'aérogare et l'avion. Lorsque le nombre des prestataires de services est limité, l'exploitant de l'aéroport doit prévoir dans le règlement d'exploitation une procédure de sélection conformément à l'art. 11 de la directive 96/67/CE (cf. ch. 8 annexe 1 OSIA). Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, en

dehors de ces exigences particulières, le concessionnaire dispose en principe d'un pouvoir d'appréciation quant au transfert de certains droits et obligations, les seules limites à cet égard étant le respect des exigences de la concession ainsi que l'égalité de traitement entre concurrents (cf. arrêts du TF 2C\_734/2019 du 2 juin 2021 consid. 2.2 ; 2C\_377/2016 précité consid. 4.2 ; 2C\_488/2012 précité consid. 4.1).

## 9.5

**9.5.1** En l'espèce, le règlement d'exploitation ne prévoit aucune limitation du nombre de prestataires autorisés à fournir des services d'assistance en escale, l'art. 8 du règlement d'exploitation se contentant d'indiquer que, conformément au droit européen applicable, l'exploitant peut confier à des concessionnaires qualifiés les tâches qui relèvent de l'assistance en escale (assistance administrative, passagers, bagages, fret et poste, opérations en piste, nettoyage et service de l'avion, carburant et huile, entretien en ligne, opérations aériennes et administration des équipages, transport au sol, etc.). Dès lors que le règlement d'exploitation ne prévoit aucune restriction du nombre de prestataires autorisés, une procédure de sélection conforme à l'art. 11 de la directive 96/67/CE n'est pas nécessaire. Par ailleurs, comme on l'a vu précédemment (cf. *supra* consid. 6.5.1), la directive 96/67/CE ne garantit pas aux recourantes un droit à offrir des prestations d'assistance en escale à des tiers. Dans ces circonstances, force est de constater que la réglementation de l'accès au marché des services d'assistance en escale prévue dans le règlement d'exploitation est conforme tant à la directive 96/67/CE qu'à l'annexe 1 OSIA, de sorte qu'il ne saurait être question d'une violation de l'art. 29b OSIA.

**9.5.2** En outre, il ne ressort d'aucune autre disposition du droit aérien que les recourantes disposent d'un droit à offrir des prestations d'assistance en escale, celles-ci n'invoquant d'ailleurs aucune autre disposition particulière. Comme on l'a vu précédemment (cf. *supra* consid. 4.1), la Constitution et en particulier les droits fondamentaux n'octroient pas un tel droit (cf. arrêt du TF 2C\_377/2016 précité consid. 4.6 ; 2C\_488/2012 précité consid. 4.1 et 4.2 ; BERNHARD WALDMANN, Die Konzession – Eine Einführung, in : Häner/Waldmann [édit.], Die Konzession, 2011, p. 1 ss, n° 22). Par ailleurs, contrairement à ce que font valoir les recourantes, elles ne peuvent se prévaloir de l'art. 8 du règlement d'exploitation pour se voir reconnaître le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale, dès lors que cette disposition n'est que potestative (Kann-Vorschrift) et ne fait qu'autoriser l'exploitant de l'aéroport à confier à des concessionnaires qualifiés les tâches qui relèvent de l'assistance en escale, sans lui imposer l'obligation de le faire (cf. également art. 36a al. 2 LA). En d'autres termes,

l'intimée disposait d'un pouvoir d'appréciation quant au transfert du droit d'offrir des prestations d'assistance en escale et elle en a fait usage en choisissant de ne confier qu'à TAG Aviation SA, par l'intermédiaire de Hangar Grely SA, les tâches qui relèvent de l'assistance en escale. Ce faisant, elle a pleinement respecté les exigences de la concession du 31 août 2001, qui autorise le concessionnaire, par le biais de concessions particulières, à déléguer à des tiers des activités spécifiques en relation avec le droit d'exploiter l'aéroport, à condition que l'aéroport reste accessible à tous les aéronefs qui sont autorisés à opérer en trafic national et international, selon les termes du règlement d'exploitation qui précise les modalités du déroulement du trafic (cf. pièce n° 15 produite par les recourantes le 30 avril 2021, p. 9). Dans la mesure où le présent litige porte uniquement sur le refus, par l'intimée, d'autoriser la recourante à offrir des prestations d'assistance en escale et n'a pas pour objet la concession octroyée à Hangar Grely SA, le bien-fondé de cette dernière, le choix de ne l'accorder qu'à une seule entreprise et l'existence d'une éventuelle inégalité de traitement envers d'autres entreprises qui serait survenue lors de son octroi ne peuvent être revus par le Tribunal (cf. ATF 143 I 37 consid. 8.3).

**9.6** Sur le vu de ce qui précède, les recourantes ne peuvent se prévaloir d'aucune disposition leur garantissant le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale, de sorte que l'autorité inférieure a écarté à juste titre le grief de la violation de l'art. 29b OSIA ainsi que du règlement d'exploitation.

## **10.**

**10.1** En ce qui concerne la violation de la LCart et de la LMI, l'autorité inférieure a retenu que la première n'était pas applicable en l'espèce, dès lors qu'il existe un monopole d'Etat pour l'exploitation des aéroports et aérodrômes et que, conformément à l'art. 3 al. 1 let. b LCart, les dispositions du droit aérien primaient le droit des cartels. Elle a également écarté l'applicabilité de la LMI, étant donné que l'art. 2 al. 7 LMI dont se prévalaient les recourantes ne concerne que les monopoles communaux et cantonaux et qu'il n'existe pas de règle générale de ce type sur le plan fédéral.

**10.2** Les recourantes considèrent qu'il faut relativiser la primauté du droit aérien sur le droit des cartels et que le motif de refus invoqué par l'intimée ne respecte pas l'égalité de traitement ancrée dans la LCart. En outre, les accords entre l'intimée et Hangar Grely SA affectent de manière notable la concurrence puisqu'ils empêchent la recourante de fournir elle-même des prestations d'assistance en escale à ses propres clients, violant ainsi l'art. 5 LCart. Par ailleurs, les recourantes font valoir que le choix de Hangar Grely SA comme prestataire n'était justifié par aucune motif répondant

aux exigences légales et n'a pas fait l'objet d'une procédure transparente pourtant exigée par l'art. 2 al. 7 LMI.

**10.3** L'intimée estime que l'autorité inférieure a retenu à juste titre que la LCart et la LMI n'étaient pas applicables et que les recourantes tentent uniquement de substituer leur interprétation de ces règles en dépit de textes légaux clairs et d'une jurisprudence bien établie. En tout état de cause, les recourantes ne se trouvent pas dans un rapport de concurrence directe avec les sociétés Hangar Grely SA et TAG Aviation SA s'agissant des activités respectives de chacune de ces sociétés et de l'espace-temps dans lequel l'intimée a accordé une concession de handling à Hangar Grely SA.

**10.4** Aux termes de l'art. 3 al. 1 let. b LCart, les prescriptions qui, sur un marché, excluent de la concurrence certains biens ou services sont réservées, notamment celles qui chargent certaines entreprises de l'exécution de tâches publiques en leur accordant des droits spéciaux. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette disposition a pour effet que, dans la mesure où une activité fait l'objet d'un monopole sur la base du droit aérien, celui-ci prime le droit des cartels (cf. ATF 141 II 66 consid. 2.3.1 ; 129 II 497 consid. 3.3.1). Il en va de même de l'art. 12 par. 2 en lien avec l'art. 9 de l'Accord sur le transport aérien (cf. arrêts du TF 2C\_377/2016 précité consid. 5 ; 2C\_488/2012 consid. 4.3). Dans ces circonstances, l'autorité inférieure a retenu à juste titre que la LCart ne trouvait pas application dans le cas d'espèce, de sorte que les recourantes ne sauraient s'en prévaloir pour se voir reconnaître le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale.

**10.5** La LMI garantit à toute personne ayant son siège ou son établissement en Suisse l'accès libre et non discriminatoire au marché afin qu'elle puisse exercer une activité lucrative sur tout le territoire suisse (cf. art. 1 al. 1 LMI). Par conséquent, la transmission de l'exploitation d'un monopole cantonal ou communal à des entreprises privées doit faire l'objet d'un appel d'offres et ne peut discriminer des personnes ayant leur établissement ou leur siège en Suisse (cf. art. 2 al. 7 LMI). A contrario, cette disposition n'est pas applicable à l'octroi de concessions qui reposent sur un monopole de droit fédéral (cf. DANIEL KUNZ, Die Konzessionserteilung, in : Häner/Waldmann [édit.], Die Konzession, 2011, p. 27 ss, p. 34). Par conséquent, l'autorité inférieure a retenu à juste titre que l'art. 2 al. 7 LMI n'était pas applicable en l'espèce, de sorte que les recourantes ne peuvent s'en prévaloir pour se voir reconnaître le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale.

**11.**

**11.1** S'agissant enfin du grief relatif à la violation du principe de la bonne foi, l'autorité inférieure a retenu que les recourantes n'avaient pas prouvé qu'elles avaient reçu l'assurance de l'exploitant de l'aéroport que des aéronefs seraient mis sous la responsabilité de la recourante et qu'il ne ressortait pas de leurs allégations qu'une convention avait déjà été rédigée ou était sur le point de l'être, mais uniquement que les parties étaient en discussion.

**11.2** Les recourantes relèvent que, dans divers courriers et courriels entre 2014 et 2016, l'intimée a reconnu les droits réels de Sunsky SA sur le tarmac, a invité la recourante à lister les prestations d'assistance en escale qu'elle souhaitait offrir à ses clients et visiteurs, a mis en circulation une nouvelle formulation des procédures standards, qui place la recourante en position d'assumer des fonctions sur le tarmac des recourantes, et a reconnu la totale liberté d'action à l'intérieur des bâtiments, en y imposant même une activité aéronautique. Elles font ainsi valoir que l'intimé a admis le principe de prestataires divers sur le tarmac du « secteur Grely », de sorte que l'autorité inférieure ne pouvait écarter la présence d'assurances et d'attentes légitimes.

**11.3** L'intimée fait valoir que les discussions qui ont été menées avec les recourantes l'ont été à bien plaisir, que celles-ci n'ont reçu aucune assurance et que l'exploitant de l'aéroport n'a créé aucune attente légitime quant à la possibilité de la recourante d'offrir des prestations d'assistance en escale.

**11.4** Aux termes de l'art. 5 al. 3 Cst., les organes de l'Etat et les particuliers doivent agir de manière conforme aux règles de la bonne foi. Il découle du principe de la bonne foi l'interdiction faite à une autorité administrative de se comporter de manière contradictoire, ce qui suppose qu'une même autorité se comporte de manière différente vis-à-vis du même administré dans le cadre de la même affaire (cf. arrêt du TF 6B\_481/2009 du 7 septembre 2009 consid. 2.2 ; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n° 729 ss).

**11.5** En faisant valoir que l'intimée a reconnu les droits réels de Sunsky SA sur le tarmac, les recourantes méconnaissent que la titularité des droits réels n'a aucune incidence sur le droit de l'intimée d'imposer des règles aux recourantes dans le règlement d'exploitation et que cela ne saurait suffire pour que leur soit reconnu le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale (cf. *supra* consid. 7.5.2). Par ailleurs, même si l'intimée a

invité la recourante à lister les prestations d'assistance en escale qu'elle souhaitait offrir à ses clients et visiteurs, si elle a mis en circulation une nouvelle formulation des procédures standards et si elle a reconnu la totale liberté d'action à l'intérieur des bâtiments de Sunsky SA, les recourantes ne pouvaient en déduire que l'intimée avait admis le principe de prestations divers sur le tarmac du « secteur Grely », et encore moins qu'elles se verraient reconnaître le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale. En d'autres termes, il ne ressort d'aucun élément au dossier que le comportement de l'intimée était apte à susciter des attentes légitimes des recourantes à cet égard. Dans ces circonstances, l'autorité inférieure a écarté à juste titre le grief de la violation du principe de la bonne foi.

## **12.**

En résumé, l'autorité inférieure était en droit de retenir que le refus de l'intimée d'accorder à la recourante le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale sur les parties du tarmac du « secteur Grely » sur lesquelles Sunsky SA dispose d'un droit de jouissance exclusif était conforme au droit. En l'absence de violation du droit, le grief de l'arbitraire soulevé par les recourantes tombe à faux, dans la mesure où elles déduisaient le caractère arbitraire de la décision de la violation grave de nombreuses dispositions. Les recourantes n'ont par ailleurs aucunement démontré que la décision attaquée était inopportune, se contentant d'alléguer que l'exigence d'opportunité aurait été respectée si le droit d'offrir des prestations d'assistance en escale leur avait été reconnu par l'octroi de la concession demandée.

Partant, le recours formé par les recourantes le 11 décembre 2011 sera rejeté dans la mesure de sa recevabilité et la décision de l'autorité inférieure du 12 novembre 2020 confirmée.

## **13.**

Il demeure encore à statuer sur le recours formé par Alpark SA contre la décision de l'autorité inférieure du 27 novembre 2020 relative aux frais de procédure.

**13.1** Dans sa décision du 27 novembre 2020, l'autorité inférieure a fixé les frais de la procédure de plainte à 2'895 francs et a réclamé le paiement de ce montant à Alpark SA exclusivement. Pour fixer le montant des frais de procédure, elle a facturé, en fonction du travail occasionné, trois heures de « prestation cadre » à 160 francs l'heure ainsi que vingt et une heures de « prestation collaborateur spécialisé » à 115 francs l'heure.

Dans le cadre de l'échange d'écriture, l'autorité inférieure a fait valoir que Alpark SA 1 et Sunsky SA étaient débitrices solidaires, de sorte que chacune d'elle pouvait être tenue débitrice pour l'entier de la somme, que la procédure de plainte n'avait pas pour objet la surveillance généralisée et globale de l'aéroport, mais concernait principalement une demande visant l'octroi d'une autorisation pouvant apporter un bénéfice important et concret aux recourantes, que les frais facturés ne pouvaient être qualifiés de particulièrement élevés, de sorte que l'art. 10 al. 2 de l'ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'Office fédéral de l'aviation civile (OEmol-OFAC, RS 748.112.11) n'était pas applicable, et que la décision du 27 novembre 2020 comportait une base de calcul avec des tarifs horaires conformes à l'art. 5 al. 2 OEmol-OFAC.

**13.2** Alpark SA fait grief à l'autorité inférieure d'avoir facturé l'émolument consécutif à une procédure dont l'issue n'était pas encore définitive, dès lors que la décision du 12 novembre 2020 faisait l'objet d'un recours. En outre, elle fait valoir que l'autorité inférieure n'a pas justifié son choix de ne facturer l'émolument qu'à Alpark SA, alors que la décision du 12 novembre 2020 était adressée tant à Alpark SA qu'à Sunsky SA. La recourante conteste également la légalité de la facturation de l'émolument, faute de causalité notamment, dans la mesure où l'autorité inférieure s'est elle-même déclarée compétente alors que les recourantes avaient saisi le Conseil d'Etat du Canton du Valais et où elle a considéré le recours formé par les recourantes le 7 mai 2019 comme une plainte. Or, Alpark SA est étrangère à la relation de concession qui existe entre l'autorité inférieure et l'intimée, en vertu de laquelle la première exerce une surveillance sur la seconde. Enfin, Alpark SA fait valoir que l'autorité inférieure a violé l'art. 10 OEmol-OFAC ainsi que le principe d'équivalence et que rien ne permet d'établir que le nombre d'heures facturées a été nécessaire à la rédaction de la décision.

**13.3** 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, op. cit., p. 634). 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. 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).

**13.4** 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).

**13.5** 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, 143 I 147 consid. 6.3.1). 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 en effet 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 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). Des prestations analogues seront taxées identiquement (cf. ATF 97 I 193 consid. 6), à moins que les intérêts qu'y ont les débiteurs soient substantiellement différents (cf. ATF 103 la 80 consid. 2).

**13.6** En l'espèce, l'autorité inférieure a respecté les dispositions susmentionnées dans sa décision du 27 novembre 2020. En effet, elle a statué sur le principe des frais dans sa décision du 12 novembre 2020 (ch. 3), et fixé les émoluments ensuite dans une décision ultérieure conformément au principe prévu à l'art. 13 al. 1 OEmol-OFAC (cf. ég. admettant le principe d'une décision ultérieure sur les frais notamment l'arrêt du TAF A-444/2014 précité consid. 3). 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). Ensuite, elle a rendu une décision suite à l'écriture déposée par les recourantes, qu'elle a qualifiée de plainte. Ce faisant, son activité s'inscrivait dans le cadre de l'art. 1 al. 1 OEmol-OFAC. A ce sujet, Alpark SA ne peut être suivie lorsqu'elle fait valoir qu'elle avait saisi le Conseil d'Etat du canton du Valais et non pas l'autorité inférieure, et que celle-ci n'était pas compétente. En effet, la procédure administrative connaît le principe de la transmission d'office, en cas d'incompétence de l'autorité saisie, à l'autorité compétente (cf. art. 8 PA). Les recourantes souhaitaient qu'il soit statué au fond sur leurs recours et non que le Conseil d'Etat valaisan traite de l'affaire. En outre, l'autorité inférieure a rendu, le 17 octobre 2019, une décision par laquelle elle confirmait sa compétence. Faute d'avoir été attaquée dans le délai, celle-ci est devenue définitive. Alpark SA ne peut dès lors exciper maintenant de ce grief pour tenter de se soustraire au paiement de l'émolument requis.

L'autorité inférieure était également en droit de réclamer le montant des frais à Alpark SA exclusivement. En effet, ayant solidairement mis les frais à la charge des deux recourantes dans sa décision du 12 novembre 2020, elle pouvait réclamer à l'une d'entre elles seulement l'intégralité de la somme, à charge pour cette dernière de se retourner contre sa codébitrice pour recevoir le montant avancé ensuite (cf. art. 143 al. 2, 144 al. 1 et 148 al. 2 CO).

Quant à la question du principe d'équivalence soulevée par Alpark SA, le Tribunal considère qu'il n'a pas été violé en l'occurrence. En premier lieu, la complexité du cas n'était pas faible. En effet, la décision du 12 novembre 2020 comporte 16 pages. L'autorité inférieure a soigneusement établi les faits, après avoir mené une instruction complète. Juridiquement, il ne s'agissait pas d'un cas courant, les recourantes ayant notamment invoqué l'application du droit international, dont il a fallu contrôler la soumission de la cause. Les griefs invoqués ne pouvaient de plus pas être écartés d'entrée de cause mais ont nécessité une analyse plus étendue. En second lieu, l'autorité inférieure a appliqué un tarif horaire de 115 et 160 francs. Le

plus haut de ces montants se situe ainsi vers le milieu de la fourchette prévue à l'art. 5 al. 2 OEmol-OFAC et n'a été facturé que pour 3 heures, consacrées par un cadre au dossier. Le reste correspond au traitement du cas par une collaboratrice spécialisée. Vu les questions juridiques relativement complexes de la cause, l'autorité inférieure n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en retenant ces tarifs. La même conclusion doit s'appliquer au nombre d'heures utilisées pour traiter du cas. Leur quotité s'avère plus que raisonnable vu les nombreux échanges d'écritures, la décision finale et les questions juridiques analysées. En outre, le montant des frais s'inscrit dans un juste rapport avec la valeur objective du droit des recourantes à fournir des prestations en escale, laquelle, si l'on devait prendre en considération les prestations elles-mêmes, serait bien supérieure aux frais facturés. Le montant de 2'895 francs ne viole ainsi pas le principe d'équivalence en l'espèce.

Cette conclusion scelle également le grief relatif à l'art. 10 al. 2 OEmol-OFAC invoquée par la recourante 1. Vu le montant litigieux, il ne s'agissait pas d'un cas d'application de cet alinéa. En effet, un montant inférieur à 3'000 francs pour des prestations étatiques est relativement usuel et, vu la complexité de la cause et des questions traitées, Alpark SA pouvait s'attendre à un tel montant.

De même, l'obligation de l'art. 10 al. 1 OEmol-OFAC n'a pas été négligée, celle-ci n'existant que si l'administré demande des précisions à ce sujet. Or, Alpark SA ne s'est pas manifestée en l'espèce.

Enfin, l'autorité dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans la manière dont elle traite les causes qui lui sont soumises, dont elle n'a pas abusé en l'espèce en refusant de conduire des négociations. Ce grief ne peut dès lors être pris en considération pour contester les frais comme le fait valoir Alpark SA. En outre, elle ne fait pas valoir d'arguments permettant de retenir avec suffisamment de vraisemblance que des négociations auraient eu de réelles chances d'aboutir. Au demeurant, elles restaient libres d'entamer des négociations extra-judiciaires et de demander une suspension de la procédure en ce sens, ce qu'elles n'ont pas fait.

**13.7** De là il suit que le recours formé par Alpark SA le 7 janvier 2021 est rejeté et la décision de l'autorité inférieure du 27 novembre 2020 confirmée.

#### **14.**

Demeure à trancher la question des frais et des dépens.

**14.1** 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 4'000 francs. Ils sont mis à la charge des recourantes, qui succombent, et seront prélevés sur l'avance de frais du même montant qui a déjà été versée.

**14.2** 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 les recourantes succombent entièrement, il n'y a pas lieu de leur 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 dix-neuf pages et d'une duplique de sept pages. L'indemnité de dépens est ainsi fixée ex aequo et bono à 3'900 francs, ce qui correspond à un travail de 13 heures au tarif horaire moyen de 300 francs. Cette indemnité sera mise à la charge des recourantes, qui succombent.

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

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

**1.**

Le recours du 11 décembre 2020 est rejeté dans la mesure de sa recevabilité.

**2.**

Le recours du 7 janvier 2021 est rejeté.

**3.**

Les frais de procédure de 4'000 francs sont mis à la charge des recourantes. Ils seront prélevés sur l'avance de frais du même montant qu'elles ont déjà versée.

**4.**

Une indemnité de dépens de 3'900 francs est allouée à l'intimée, à la charge des recourantes.

**5.**

Le présent arrêt est adressé :

- aux recourantes (acte judiciaire)
- à l'intimée (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n<sup>os</sup> de réf. 361.41-LSGS/00026 / 798585088 ; 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 :