

JAAC 54.44

Extrait d'une décision du Conseil fédéral du 24 octobre 1989

Art. 37 al. 2 LNA et art. 43 al. 4 ONA. Autorisation d'exploiter un champ d'aviation.

Procédure.

- Compétence du Conseil fédéral en dernière instance lorsqu'un recours contre le rejet d'une demande tendant à la restriction d'une autorisation (révocation partielle) est remplacé en cours de procédure par un recours contre le renouvellement de l'autorisation.

- Qualité pour recourir d'une commune.

Aménagement du territoire.

L'autorisation d'exploiter le champ d'aviation est en l'espèce compatible avec les plans de zones, vu qu'elle ne permet aucune mesure nouvelle en matière de construction et que les griefs invoqués touchent en réalité des nuisances qui relèvent de la protection de l'environnement.

Sécurité aérienne.

Examen de l'affaire par le Conseil fédéral avec la retenue observée dans les questions techniques à l'égard de l'office spécialisé en la matière.

Protection de l'environnement.

- La violation de la sphère privée et le sentiment de peur et d'insécurité des voisins du champ d'aviation constituent des immissions immatérielles qui ne sont pas du domaine de la protection de l'environnement et ressortissent au juge civil.

- Nuisances sonores conformes aux limites légales.

Art. 37 Abs. 2 LFG und Art. 43 Abs. 4 LFV. Betriebsbewilligung für ein Flugfeld.

Verfahren.

- Zuständigkeit des Bundesrates in letzter Instanz, wenn eine Beschwerde gegen die Abweisung eines Gesuches um Einschränkung einer Bewilligung (teilweiser Widerruf) im Laufe des Verfahrens durch eine Beschwerde gegen die Erneuerung der Bewilligung ersetzt wird.

- Beschwerdelegitimation einer Gemeinde.

Raumplanung.

Die Betriebsbewilligung für das Flugfeld ist vorliegend mit den Zonenplänen vereinbar, da sie keine neue Massnahme im Baubereich erlaubt und die Rügen eigentlich schädliche Einwirkungen betreffen, welche unter den Umweltschutz fallen.

Flugsicherheit.

Prüfung der Sache durch den Bundesrat mit der in technischen Fragen üblichen Zurückhaltung gegenüber der Fachstelle.

Umweltschutz.

- Die Verletzung der Privatsphäre sowie Angst- und Unsicherheitsgefühle von Nachbarn des Flugfeldes sind immaterielle Immissionen, welche ausserhalb vom Umweltschutzbereich stehen und der Überprüfung durch den Zivilrichter unterstehen.

- Mit den gesetzlichen Grenzwerten vereinbare Lärmbelästigung.

Art. 37 cpv. 2 LNA e art. 43 cpv. 4 ONA. Autorizzazione per l'esercizio di un aerodromo.

Procedura.

- Competenza del Consiglio federale in ultima istanza allorquando un ricorso contro il rigetto di una domanda volta a limitare un'autorizzazione (revoca parziale) è sostituita nel corso della procedura da un ricorso contro il rinnovo dell'autorizzazione.

- Legittimazione ricorsuale di un Comune.

Pianificazione del territorio.

L'autorizzazione per l'esercizio dell'aerodromo è in casu compatibile con il piano delle zone considerato che non permette nuove misure in materia di costruzione e che le censure concernono in realtà immissioni dannose, materia della protezione dell'ambiente.

Sicurezza aerea.

Esame della pratica da parte del Consiglio federale con il riserbo usuale in ordine alle questioni d'ordine tecnico nei confronti dell'ufficio specializzato in materia.

Protezione dell'ambiente.

- La violazione della sfera privata nonché il sentimento di paura e insicurezza dei vicini dell'aerodromo costituiscono immissioni immateriali non pertinenti al settore della protezione dell'ambiente e che soggiacciono all'esame del giudice civile.

- Aggravio fonico conforme ai valori limite legali.

I

A. Le 15 mars 1982, la commune de Courtedoux a demandé à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) de restreindre l'autorisation d'exploiter le champ d'aviation de Porrentruy en y interdisant les cours d'instructions aéronautiques préparatoires (IAP).

Par lettre du 23 juni 1982, l'OFAC a rejeté la requête présentée par ladite commune qui, en date du 26 juillet 1982, déposa auprès du DFTCE une dénonciation, respectivement un recours.

B. Alors que le DFTCE instruisait l'affaire, la commune de Courtedoux déposa auprès de celui-ci, en date du 22 novembre 1982, un second recours dirigé contre l'autorisation d'exploiter le champ d'aviation de Porrentruy délivrée à Aéro-Sport S.A. le 16 janvier 1981. Dans son recours, ladite commune soulignait qu'elle n'avait eu connaissance de l'autorisation en question que le 12 novembre 1982 et concluait au rejet de l'autorisation d'exploiter du 16 janvier 1981, respectivement au retrait de celle accordée le 8 août 1958.

C. Par lettre du 30 août 1983, la recourante «afin de faire preuve d'un maximum d'esprit de conciliation» dans le cadre des pourparlers qui avaient été amorcés en vue de trouver une solution amiable, modifia les conclusions de son recours du 22 novembre 1982. Dans ces nouvelles conclusions, elle n'exigeait plus le rejet de l'autorisation d'exploiter délivrée en 1981, respectivement le retrait de celle de 1958, mais demandait uniquement qu'elle soit limitée comme suit:

«a. Suppression des cours IAP;

b. Suppression du remorquage des planeurs;

c. Réduction très importante - dans tous les cas supérieure à la moitié - du nombre de mouvements autorisés et fixation d'un maximum;

d. Aménagement rigoureux de la fréquence des vols et horaires et prise en compte de ces mesures dans le règlement d'exploitation;

e. Déplacement maximum de l'Aérodrome en direction de Porrentruy;

f. Interdiction de tout agrandissement des installations;

g. Obligation pour Aéro-Sport S.A. de prendre toutes autres mesures permettant la réduction du bruit et autres inconvénients pour les habitants de Courtedoux sans préjudice des mesures qui auraient déjà été prises;

h. Octroi à la recourante d'un droit de contrôle et d'accès aux informations de manière à rendre possible lesdits droits de contrôles».

D. Par décision du 3 novembre 1987, le DFTCE déclara le recours du 26 juillet 1982 sans objet et rejeta celui du 22 novembre 1982. Il notait en particulier que le recours du 26 juillet 1982 était devenu sans objet en cours de procédure d'instruction dès lors que les conclusions modifiées du recours du 22 novembre 1982 recouvraient celles du précédent mémoire.

E. Agissant, en temps utile, par la voie du recours administratif, la commune de Courtedoux défère cette décision au Conseil fédéral ...

II

1. L'acte attaqué est une décision au sens de l'art. 5 PA. Comme tel, il est sujet à recours (art. 44 PA). Selon l'art. 99 let. e OJ, le recours de droit administratif au TF n'est pas recevable contre l'octroi ou le refus d'autorisations de construire ou de mettre en service des installations techniques. Par installations techniques, on entend tout dispositif qui sert à un but déterminé et dont la fabrication ou l'utilisation exige des connaissances spéciales ([ATF 100 Ib 222](#), notamment 224: «Unter einer technischen Anlage (installation technique) im Sinne von Art. 99 Bst. e OG ist ein System von Einrichtungen zu verstehen, das einem bestimmten Zweck zu dienen hat und dessen Herstellung oder dessen Verwendung besondere Kenntnisse und Erfahrungen erfordert»; dans le même sens voir *Fritz Gygi*, Bundesverwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 107; *André Grisel*, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. II, p. 985). Conformément à la jurisprudence, l'autorisation d'aménager un aéroport et le refus d'en autoriser l'installation tombent sous le coup de l'art. 99 let. e OJ ([ATF 109 Ib 246](#); JAAC 44.61 et JAAC 44.126; JAAC 43.81).

Toutefois, il convient de réserver l'exception contenue à l'art. 101 let. d OJ, qui ouvre la voie du recours de droit administratif au TF contre des décisions sur la révocation totale ou partielle de décisions attributives d'avantages. Dans une décision du 19 octobre 1983, le TF a précisé la portée de cette disposition en ces termes: «Dès lors que l'art. 101 let. d OJ parle de décisions <sur la révocation> et non de décisions <de révocation>, il y a lieu d'admettre que le recours de droit administratif est recevable, sur la base de cette disposition, non seulement contre les décisions qui révoquent effectivement une décision attributive d'avantages, mais aussi contre celles qui refusent de révoquer une telle décision et ce, en accord avec le Conseil fédéral qui prône une interprétation strictement littérale de l'art. 101 let. d OJ» ([ATF 109 Ib 248](#), consid. 3a, *in fine*).

Dans le cas particulier, la Commune de Courtedoux a demandé le 15 mars 1982 à l'OFAC de restreindre l'autorisation d'exploiter le champ d'aviation de Porrentruy - à savoir l'autorisation initiale délivrée le 8 août 1958 - en y interdisant les cours d'IAP. L'office prénommé refusa de donner suite à cette requête et, contre ce refus, ladite commune déposa, en date du 26 juillet 1982, auprès du DFTCE une dénonciation, respectivement un recours. L'acte attaqué était donc une décision qui refusait de révoquer partiellement une décision attributive d'avantages. Toutefois, alors que le DFTCE instruisait la cause, la recourante eut connaissance de la nouvelle autorisation d'exploiter le champ

d'aviation de Porrentruy, délivrée le 16 janvier 1981 et dont le ch. 8 al. 1, stipule qu'elle remplace celle du 8 août 1958, et déposa le 22 novembre 1982 contre celle-ci un second recours. Dans la décision attaquée du 3 novembre 1987, le DFTCE a déclaré le premier recours, soit celui du 26 juillet 1982, sans objet arguant du fait qu'il y avait identité entre les conclusions du premier recours et celles, modifiées, du second. Les parties n'ont pas contesté cette argumentation ni demandé dans leurs conclusions l'annulation de ce point du dispositif. Il s'ensuit que la décision attaquée a uniquement pour objet la nouvelle autorisation d'exploiter du 16 janvier 1981, remplaçant celle du 8 août 1958. Partant, l'exception contenue à l'art. 101 let. d OJ n'est pas applicable *in casu*, de sorte que, conformément à l'art. 99 let. e OJ, l'autorité de céans est bien compétente pour statuer sur le présent recours.

2. Aux termes de l'art. 48 PA, a qualité pour recourir «quiconque est touché par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée» (let. a) et «toute autre personne, organisation ou autorité que le droit fédéral autorise à recourir» (let. b).

L'autorisation d'exploiter le champ d'aviation de Porrentruy a été délivrée à Aéro-Sport S.A. sur la base de l'art. 37 al. 2 de la LF du 21 décembre 1948 sur la navigation aérienne (LNA, RS 748.0). Conformément à l'art. 6 al. 1 de cette loi, un recours contre des décisions rendues en vertu notamment de l'art. 37 précité peut être porté devant le Conseil fédéral par la voie ordinaire. Ni la loi prénommée, ni non plus son O du 14 novembre 1973 sur la navigation aérienne (ONA, RS 748.01) ne confèrent aux communes un droit de recours au sens de l'art. 48 let. b PA. Partant, cette disposition ne peut être appliquée en l'espèce et il convient d'examiner si la commune peut se prévaloir de la let. a.

Selon la jurisprudence du TF, les collectivités publiques n'ont qualité pour recourir en vertu de l'art. 103 let. a OJ - disposition que l'on retrouve textuellement à l'art. 48 let. a PA pour les recours administratifs - que si elles sont atteintes par une décision de la même façon que pourrait l'être un simple particulier (voir Grisel, op. cit., vol. II, p. 905 et jurisprudence citée; Gygi, op. cit., p. 168; *Augustin Macheret*, La qualité pour recourir: clef de la juridiction constitutionnelle et administrative du Tribunal fédéral, Revue de droit suisse [RDS] 94, 1975, vol. II, p. 131 ss, en particulier p. 189). Dès lors, conformément à la jurisprudence du TF (voir notamment [ATF 95 I 43](#)), une commune a qualité pour agir lorsqu'elle est touchée par une décision en qualité de propriétaire de son patrimoine administratif ou fiscal ou qu'un tel droit de propriété est mis en cause. Elargissant quelque peu le raisonnement analogique, le Conseil fédéral a attribué aux communes voisines d'un aéroport - communes situées dans le prolongement de l'axe de la piste et survolées à basse altitude par les avions qui atterrissent ou qui s'envolent - la qualité pour recourir contre une décision qui expose leurs habitants à des émanations dommageables (JAAC 39.35; voir également JAAC 46.54). Dans cette décision, il souligne que «dans la mesure où elles en ont le choix, les personnes en quête d'un logement renonceront à prendre domicile» dans une telle commune; «En outre, la défense des intérêts communs de leur population est une des tâches des communes» (JAAC 39.35, p. 112; Grisel, op. cit., vol. II, p. 905, note à ce sujet que «Dans l'interprétation de l'art. 48 let. a PA, nonobstant la similitude de cette disposition et de l'art. 103 let. a OJ, le Conseil fédéral paraît plus libéral

que le TF»; voir également *Alfred Kölz*, Die Beschwerdebefugnis der Gemeinde in der Verwaltungsrechtspflege, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBl], 1977 p. 97, notamment p. 107 ss).

In casu, il appert des pièces versées au dossier que la commune de Courtedoux est propriétaire d'un lotissement d'une surface de 13 130 m², sis dans une zone perturbée. D'autre part, elle prétend défendre les intérêts communs de ses habitants. Elle est donc touchée par l'acte litigieux et en éprouve un préjudice actuel, suffisamment allégué. Au demeurant, le Conseil fédéral a admis, à deux reprises, sur recours des riverains d'aéroports, que la modification d'un acte administratif, même si elle l'améliore, peut être constitutive d'atteinte car «être touché peut tout aussi bien résulter du fait que la modification attaquée est insuffisante» (JAAC 39.35, p. 112).

...

3. Le 16 janvier 1981, l'OFAC a délivré à Aéro-Sport S.A. une nouvelle autorisation d'exploiter le champ d'aviation de Porrentruy conformément à l'art. 37 al. 2 LNA. Aux termes de l'art. 43 al. 4 ONA, une telle autorisation ne peut être délivrée que «si les exigences minimales requises pour un aérodrome de la classe prévue sont remplies et si la construction et l'exploitation ne nuisent pas à l'intérêt public, compte tenu notamment de la sécurité de la navigation aérienne, de l'aménagement du territoire, de la défense nationale, de la protection de l'environnement et de la protection de la nature et du paysage».

La recourante soutient que l'exploitation de l'aérodrome de Porrentruy nuit à l'intérêt public essentiellement pour des raisons d'aménagement du territoire, de sécurité et de protection de l'environnement. Elle ne demande cependant pas le retrait de l'autorisation, mais propose toute une série de mesures visant à restreindre l'exploitation du champ d'aviation. Il sied donc d'examiner si, comme le prétend la recourante, la décision attaquée viole l'art. 43 al. 4 ONA dans les trois domaines précités.

4. Aménagement du territoire

4.1. La recourante prétend que les activités du champ d'aviation sont incompatibles avec les plans de zones qui ont acquis force de loi.

Dans ses observations du 28 octobre 1988, le Service cantonal de l'aménagement du territoire remarque que le plan de zones et le remaniement parcellaire de la commune de Courtedoux ont été menés conjointement dans les années 1972 à 1976. Or, à la même époque, l'Office fédéral de l'aménagement du territoire a préavisé favorablement un projet d'allongement de la piste et a reconnu, à cette occasion, qu'il n'y avait rien à objecter à ce projet du point de vue de l'aménagement du territoire en général. Quant au plan directeur cantonal d'aménagement, approuvé par le Gouvernement jurassien le 1^{er} janvier 1988, il mentionne le principe de maintenir l'aérodrome de Courtedoux ou d'aménager un aérodrome régional d'utilité publique. De plus, par arrêté du 11 octobre 1988, le Gouvernement jurassien a créé un groupe temporaire de travail chargé d'étudier et de déterminer un site probable pour l'aménagement d'un aérodrome régional en Ajoie.

4.2. Dans ses conclusions, la recourante demande une limitation de l'autorisation d'exploiter le champ d'aviation de Porrentruy et non pas sa suppression. Or, selon Pierre Moreillon (Les obstacles à la création et à

l'exploitation des champs d'aviation, thèse, Lausanne 1986) l'aménagement du territoire peut faire obstacle à la libre exploitation d'un champ d'aviation déjà existant de deux manières: «D'une part lorsque le plan de zones concernant l'aérodrome est modifié dans le sens d'une limitation de la faculté d'usage du bien-fonds, d'autre part lors de constructions nouvelles, de transformations, d'adaptations ou de rénovations de bâtiments existants». Force est de constater qu'aucune des deux hypothèses susmentionnées n'est réalisée en l'espèce. La nouvelle autorisation du 16 janvier 1981, objet du présent litige, confère uniquement le droit d'exploiter; elle ne permet ni constructions nouvelles ni transformations, adaptations ou rénovations des bâtiments déjà existants. De plus, comme le remarque pertinemment le DFTCE, on comprend mal pourquoi la recourante demande par diverses mesures une restriction de l'exploitation en cause et non sa suppression, alors qu'elle soutient que les activités du champ d'aviation sont incompatibles avec l'aménagement régional et local. Au demeurant, ni l'Office fédéral ni le Service cantonal de l'aménagement du territoire ne font état d'une telle incompatibilité.

Enfin, il sied de souligner que la recourante, bien qu'elle ait eu l'occasion d'apporter des précisions dans le deuxième échange d'écritures, se contente d'invoquer ce grief en termes généraux et qu'elle ne mentionne pas de manière précise et concrète quels intérêts publics majeurs sont lésés par l'exploitation du champ d'aviation en cause. Formellement, elle invoque comme grief l'aménagement du territoire, mais, à lire les mémoires de recours et de réplique, il appert plutôt que la prétendue incompatibilité avec les plans de zones - en particulier la mise en lotissement des parcelles appartenant à la recourante - découle essentiellement des nuisances créées par l'exploitation du champ d'aviation. De plus, la recourante ne semble pas contester l'implantation du champ d'aviation puisqu'elle ne demande pas la suppression, mais uniquement la limitation de l'autorisation d'exploiter. Ainsi, dans la mesure où ces griefs sont recevables, ils ne ressortent pas au domaine de l'aménagement du territoire mais à celui de la protection de l'environnement.

5. Sécurité

5.1. Selon l'art. 34 al. 1 ONA, il incombe à l'exploitant de l'aérodrome de fixer, après avoir entendu les milieux intéressés, les procédures d'approche et de départ en tenant compte des performances des aéronefs, des exigences de la sécurité aérienne et des conditions locales. Cependant, les procédures d'approche et de départ ne deviennent obligatoires que lorsqu'elles ont été approuvées par l'OFAC. Retraccées sur une carte de la région, elles indiquent notamment les trajectoires d'envol et d'atterrissage. Les pilotes qui atterrissent ou décollent sur l'aérodrome sont tenus de les respecter.

Approuvées par l'OFAC et publiées conformément à l'art. 34 al. 3 ONA dans la Publication d'information aéronautique suisse (AIP-Suisse; cf. Règlement d'exploitation de l'aérodrome régional de Porrentruy du 1^{er} novembre 1984 - approuvé par l'OFAC le 12 novembre 1984 - ch. 3), les procédures d'approche et de départ de l'aérodrome de Porrentruy prévoient ce qui suit:

- Décollage 23 en direction de Courtedoux; la piste disponible a une longueur de 500 m et le pilote doit effectuer un virage vers la gauche à faible hauteur et se diriger contre la montagne qui sépare les deux villages de Fontenais et Bressaucourt afin d'éviter de survoler une partie du village de Courtedoux.

- Décollage 07 en direction de Porrentruy; la piste disponible a une longueur de 470 m et le pilote doit effectuer en bout de piste un virage de 90°.
- Approche 25 (atterrissage) du côté de Porrentruy; la longueur disponible de la piste est de 470 m; le pilote doit, en finale, effectuer un virage à hauteur réduite et survoler l'allée d'arbres située avant le seuil de la piste.
- Approche 07 du côté de Courtedoux; la longueur disponible de la piste s'élève à 574 m; le pilote doit survoler à basse altitude la colline de Courtedoux et descendre sans puissance de moteur en direction du seuil de la piste, mais l'approche finale s'effectue plus haut que normalement en raison des obstacles.

5.2. La recourante estime que le survol du village de Courtedoux à très basse altitude constitue non seulement un grave danger mais également un sentiment d'insécurité pour les habitants: «il suffit de penser à ce qui pourrait arriver au cas où un pilote ne pourrait remettre son moteur en marche, alors qu'il vole au-dessus des maisons. Le risque qu'il percute une maison est très fort». Elle invoque en outre le fait que les bouts de piste ne sont pas libres de tout obstacle; en particulier, les maisons construites «Sur la Côte» constituent des obstacles et rendent plus difficile l'atterrissage. Quant au plan des voltes, il est, toujours selon la recourante, impossible à observer avec un avion chargé ou avec un élève et la nouvelle volte oblige les avions à voler à très basse altitude au-dessus de la route cantonale, ce qui compromet la sécurité de la circulation routière. La recourante produit enfin un rapport établi en mars 1986 par certains utilisateurs de l'aérodrome. Sous l'angle de la sécurité, les auteurs de ce rapport notent que la zone située «Sur la Côte» (au-dessus du village de Courtedoux), impossible à éviter en cas d'atterrissage en direction de Porrentruy (Approche 07), est qualifiée de très dangereuse par tout pilote venant de l'extérieur, en raison de l'altitude très basse à maintenir sur ce quartier; que l'urbanisation de Porrentruy en direction de l'Ouest est actuellement très critique, car elle est située à moins de 300 m du début des deux pistes et qu'enfin, la moindre faute de pilotage ou la moindre panne de moteur au décollage en direction de Porrentruy (Décollage 07) pourrait entraîner une véritable catastrophe dans ce quartier. Ce nonobstant, ils concluent que «si contre toute attente, la réalisation d'un aérodrome ailleurs que sur le site actuel se révélait impossible, les utilisateurs que nous sommes s'acharneraient à défendre l'acquis actuel».

5.3. La Commission fédérale de la navigation aérienne, consultée conformément à l'art. 3 al. 4 de l'O du 5 juin 1950 concernant la Commission de la navigation aérienne (RS 748.112.3), a émis le préavis suivant: «Elle (la Commission) estime qu'il convient de maintenir la présente procédure à l'écart des litiges qui opposent, depuis 1986, le <Groupe de vol à moteur> à l'exploitant de l'aérodrome et qui ont suscité des recours en suspens devant des tribunaux civils et même un recours au TF. Le rapport du <Groupe de vol à moteur>» (cf. ci-dessus consid. 5.2) «ne saurait être considéré comme un moyen de preuve valable au niveau de la présente procédure. La Commission a été informée par l'OFAC qu'aucun accident enregistré sur l'aérodrome ne trouve son origine dans la configuration des lieux et qu'aucun accident n'a mis en danger la vie de tiers au sol».

...

5.4. Selon une pratique constante, le Conseil fédéral, bien qu'il ait, en principe, une pleine cognition dans l'examen des griefs invoqués, observe une certaine retenue lorsque la décision attaquée repose sur une expertise officielle ou lorsqu'il s'agit de questions scientifiques ou techniques qui échappent à son appréciation. A l'instar du TF, il ne s'écarte, en pareille occurrence, de la décision attaquée ou de l'opinion des experts, dont le rôle est précisément de mettre leurs connaissances spéciales au service de l'autorité, qu'en cas d'erreur manifeste de leur part (cf. Grisel, op. cit., vol. II, p. 929; *Max Imboden / René A. Rhinow*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bâle/Stuttgart 1976, vol. 1, 5^e éd., p. 419; JAAC 49.34 et les références citées). Par conséquent, ce contrôle limité rapproche le recours au Conseil fédéral d'un recours pour arbitraire.

In casu, l'OFAC estime que les procédures d'approche et de départ sont conformes aux exigences de la sécurité aérienne. Certes, les auteurs du rapport du «Groupe de vol à moteur» sont d'avis que l'approche 07 (atterrissage en direction de Porrentruy) et le décollage 07 (décollage en direction de Porrentruy) sont dangereux, mais ils ne prétendent pas qu'ils sont contraires aux exigences de la sécurité, puisqu'ils déclarent par ailleurs qu'à défaut de trouver un autre site, ils défendront l'actuel. Il est vrai que l'approche et le décollage 07 exigent de la part du pilote une grande concentration en raison notamment de la configuration des lieux. Toutefois, ce fait n'a pas nécessairement pour corollaire une mise en danger accrue de la population. Il appert d'ailleurs du rapport complémentaire établi par l'office précité que le nombre d'accidents survenus de 1978 à 1987 sur l'aérodrome de Porrentruy s'inscrit dans la moyenne suisse (durant les années 1978 à 1987, on y dénombre 1,1 accidents pour 100 000 mouvements). En outre, cet office relève que l'examen des rapports émanant de la Commission fédérale sur les accidents d'aviation, ainsi que les rapports d'incidents «permettent de constater, dans chaque cas particulier, l'absence de toute mise en danger des tiers au sol». Le Conseil fédéral est d'avis qu'il n'y a lieu de mettre en doute ni ces données statistiques ni non plus les conclusions du rapport effectué par un office qui, en sa qualité d'autorité fédérale de surveillance (art. 46 al. 1 ONA), dispose dans ce domaine non seulement de connaissances spéciales, mais également d'une large expérience.

6. Protection de l'environnement

6.1. La LF du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE, RS 814.01) a pour but de «protéger les hommes, les animaux et les plantes, leurs biocénoses et leurs biotopes des atteintes nuisibles ou incommodes, et de conserver la fertilité du sol». En l'espèce, les nuisances alléguées par la recourante découlent de l'exploitation de l'aérodrome qui est assimilable à une installation fixe existante au sens des art. 7 al. 7 LPE et art. 2 al. 1 de l'O du 15 décembre 1986 sur la protection contre le bruit (OPB, RS 814.41).

L'art. 7 al. 1 LPE énumère de manière exhaustive les atteintes contre lesquelles elle entend protéger l'homme et son milieu naturel, savoir: les pollutions atmosphériques, le bruit, les vibrations, les rayons, ainsi que les pollutions du sol. C'est dire que les immissions dites négatives et immatérielles (comme p. ex. les influences de nature morale ou psychique - dégoût, répugnance,

angoisse etc. - cf. ATF 42 II 446, [ATF 84 II 85](#)) ne tombent pas sous le coup de cette disposition, mais relèvent de l'art. 684 CC. Dans ce sens, Fahrländer précise:

«Dies rührt nicht zuletzt daher, dass Art. 7 Abs. 1 des BG vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (USG, SR 814.01) die vom Umweltschutzgesetz erfassten Einwirkungen abschliessend aufzählt. Nicht genannt werden dabei die ideellen und negativen Immissionen, obwohl das öffentliche Recht grundsätzlich auch davor Schutz bieten könnte. Diese Arten von Beeinträchtigungen fallen daher nicht unter die Einwirkungen im Sinne von Art. 7 Abs. 1 USG. Demnach unterscheidet sich die Legaldefinition des Umweltschutzgesetzes hauptsächlich bezüglich ideeller Immissionen von dem Art. 684 ZGB zugrunde liegenden Begriffsverständnis» (*Karl Ludwig Fahrländer, Zur Abgeltung von Immissionen aus dem Betrieb öffentlicher Werke, unter Berücksichtigung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz*, Berne 1985, p. 66). Force est donc de constater que la protection de police contre les immissions va moins loin que celle du droit civil, puisqu'elle ne s'étend pas à toutes les immissions excessives au sens de l'art. 684 CC. De plus, la protection de droit privé contre les nuisances et celle de droit public sont complètement indépendantes l'une de l'autre, non seulement quant à son contenu, mais également quant à la façon de la faire valoir. Dans ce sens, le TF a précisé que ce n'est pas d'après l'art. 684 CC que se détermine l'étendue de la protection de droit public, mais au regard des dispositions de droit public qui peuvent aller plus ou moins loin que celle de droit privé ([ATF 95 I 197](#), [ATF 95 I 198](#): «Wie weit der öffentlichrechtliche Schutz geht, bestimmt sich nicht nach Art. 684 ZGB, sondern nach dem kantonalen öffentlichen Recht, das weiter oder weniger weit als diese zivilrechtliche Bestimmung gehen kann»; voir également dans ce sens JAAC 35.84 et les références; Moreillon, op. cit., p. 94).

6.2. Il ressort de ce qui précède qu'il ne compète pas à l'autorité de céans d'examiner, dans le cadre de la protection de l'environnement, les immissions dites négatives ou immatérielles invoquées par la recourante telles que la violation de la sphère privée, le sentiment de peur et d'insécurité dus au survol des maisons à basse altitude, et, contrairement à ce qu'elle prétend, il n'y a pas distorsion entre droit public et privé, mais complémentarité (voir dans ce sens Moreillon, op. cit., p. 94). Enfin, en ce qui concerne le survol des propriétés à basse altitude, il convient de souligner que selon l'art. 44 al. 2 let. b de l'O du 4 mai 1981 concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (ORA, RS 748.121.11), les vols au-dessous des hauteurs minimales peuvent être autorisés pour les besoins du décollage et de l'atterrissage. Les procédures d'approche et de départ ont été examinées ci-dessus (cf. ch. II 5) et il appert des considérations émises à ce sujet qu'elles sont conformes aux exigences de la sécurité. La compétence du Conseil fédéral se limite à cette question. En revanche, la protection de droit civil contre les troubles à la possession et les atteintes excessives incombe au juge civil ([ATF 95 II 406](#)).

6.3. Quant aux nuisances sonores, la recourante estime que l'analyse effectuée par l'Office fédéral de la protection de l'environnement (OFPE, actuellement: Office fédéral de l'environnement, des forêts et du paysage, OFEFP) et de l'OFAC revêt un caractère théorique et qu'elle ne tient pas compte de la situation topographique. Elle souligne en outre que des mesures prises «*in concreto*» par des habitants de Courtedoux ont révélé que non seulement les nuisances sonores sont beaucoup plus élevées que celles obtenues de

manière théorique, mais également qu'elles varient de manière sensible d'une maison à l'autre. En conséquence, elle demande que des mesures soient effectuées concrètement dans les conditions vécues par les habitants des maisons survolées à basse altitude.

L'art. 15 LPE stipule que les valeurs limites d'immissions s'appliquant notamment au bruit doivent être fixées de manière que, selon l'état de la science et de l'expérience, les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être. Dans son message à l'appui de cette loi, le Conseil fédéral notait ce qui suit à propos de l'art. 13 du projet (devenu l'art. 15): «Les limites d'immissions pour le bruit échappent en partie à des critères médicaux objectifs. Celles qui concernent la charge acoustique moyenne tolérable doivent notamment tenir compte aussi de l'avis subjectif des personnes incommodées, mais la sensibilité si différente de celles-ci empêche pratiquement d'abaisser les valeurs limites à un niveau supporté par chacun ... Les valeurs limites d'immissions doivent satisfaire aux besoins pratiques; elles ne permettront pas d'accorder une protection absolue contre tous les bruits. Elles empêcheront cependant les perturbations graves du bien-être» (FF 1979 III 786 et FF 1979 III 787). Dans ce contexte, il convient de préciser que ni le bruit ni la gêne ne sont de purs phénomènes physiques que l'on peut évaluer uniquement par la mesure comme une longueur, une surface ou un volume. L'appréciation auditive d'un son tout comme l'impression désagréable que produit le bruit varient d'un individu à l'autre. C'est dire que l'évaluation du bruit et de la gêne dépend de facteurs à la fois subjectifs et objectifs (voir dans ce sens *Walter Jürg Müller, Ansprüche aus Fluglärmimmissionen in der Umgebung von Flughäfen nach schweizerischem Recht*, Berne 1987, p. 9; *Robert Henri Chanson, Schutz vor Lärm der Grossflughäfen Genf und Zürich nach schweizerischem Recht*, thèse, Zurich 1980, p. 3 ss). Dans ces conditions, il est nécessaire de recourir à quelques simplifications dans l'évaluation et la prise en considération de certains paramètres - caractéristiques personnelles des individus et particularités du milieu ambiant - et de se fonder sur une situation sonore moyenne.

6.4. Aux termes de l'art. 36 al. 1 OPB, l'autorité d'exécution détermine les immissions de bruit extérieur des installations fixes. Pour ce faire, elle consigne les immissions déterminées dans des cadastres de bruit, séparément pour les aérodomes existants (art. 37 OPB). ... (Méthode de calcul).

6.5. *In casu*, les immissions de bruit du champ d'aviation de Porrentruy n'ont pas été consignées dans un cadastre de bruit et il semble que le canton du Jura n'a pas encore fixé les degrés de sensibilité selon les art. 43 et 44 OPB. Toutefois, comme le propose l'OFPE dans ses observations du 15 avril 1988, on peut partir de l'idée qu'en appliquant les critères retenus à l'art. 43 OPB, il est fort probable que le degré de sensibilité II (ou éventuellement III) puisse être attribué aux zones touchées par le bruit de l'aviation en ce qui concerne la commune de Courtedoux. Or, même en se fondant sur l'hypothèse la plus critique, à savoir une zone de degré de sensibilité II, on constate sur la base de l'expertise effectuée par ledit office conjointement avec l'OFAC - bien que cette expertise date du 22 octobre 1985, elle repose néanmoins sur les mêmes critères et la même méthode de calcul que ceux contenus dans l'ordonnance sur le bruit, entrée en vigueur le 1^{er} avril 1987 - qu'aucune zone d'habitation ou ferme habitée n'est exposée en dessus de la valeur limite d'immission de

60 dB (A). L'OFPE précise par ailleurs que, même si le virage effectué en cas de décollage en direction de Courtedoux n'était pas strictement respecté, la valeur limite d'immission ne serait pas dépassée. De plus, il sied de souligner que l'expertise de 1985 reposait sur un volume de trafic de 20 000 mouvements par année; or ce nombre a considérablement diminué pour atteindre 12 658 mouvements en 1986 et 11 952 en 1987, ce que ne conteste d'ailleurs pas la recourante. Or cette diminution n'est pas sans conséquence sur la charge acoustique moyenne.

6.6. Il appert de ce qui précède que la valeur limite d'immission de 60 dB (A) est respectée, même si l'on se fonde sur le cas le plus critique, soit une zone de degré de sensibilité II. Cette estimation repose sur une expertise effectuée par un office spécialisé qui fait autorité en la matière. Comme relevé ci-dessus (cf. consid. 5.4), le Conseil fédéral, à l'instar du TF, ne s'écarte, en pareille occurrence, de l'opinion des experts qu'en cas d'erreur manifeste de leur part. L'autorité de céans est d'avis qu'il n'y a pas lieu de mettre en doute l'expertise effectuée en octobre 1985 et confirmée par l'OFPE dans ses observations du 15 avril 1988. Au demeurant, la Commission cantonale pour les questions relatives au bruit de l'aviation ne conteste pas, dans ses observations du 9 décembre 1988, les résultats de cette analyse; elle se borne simplement à constater qu'il n'a pas été possible de dégager une position commune en raison de divergences portant sur la méthode d'évaluation.

Certes, la recourante estime que l'expertise ne tient pas suffisamment compte des particularités locales et néglige certains facteurs topographiques. Mais, comme relevé ci-dessus (cf. consid. 6.3), les valeurs limites d'immission doivent satisfaire aux besoins pratiques de sorte que les immissions inférieures à ces valeurs ne gênent pas de manière sensible la population dans son bien-être, elles ne sauraient accorder une protection absolue contre le bruit. Partant, elles doivent nécessairement se fonder sur une valeur moyenne. De plus, contrairement à ce que soutient la recourante, il est tenu compte dans la méthode de calcul des effets dus à la topographie. Mais il sied toutefois de souligner qu'ils sont minimes dans la région de Courtedoux, car il ne s'agit pas d'une vallée étroite où la diffraction, la réfraction et la réflexion des sons pourraient jouer un rôle important. D'autre part, ces phénomènes acoustiques exercent des effets moindres dans le cas où le bruit est causé par l'aviation légère, car les sources du bruit au sol sont moins importantes que pour d'autres types d'exploitation. En outre, la diffraction, la réfraction ou la réflexion du son causée par exemple par l'orée d'un bois ou d'une rangée d'arbres n'est pas constante durant toute l'année, mais se modifie durant la saison morte et varie également en fonction des conditions atmosphériques. Même si la topographie des lieux jouait un rôle important, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, il faudrait néanmoins se montrer circonspect. D'une part, il ne faut pas oublier que ces phénomènes sont d'une extrême variabilité. D'autre part, si l'on tenait compte des particularités de chacune des propriétés, comme le demande la recourante, il serait impossible de fixer par la suite des zones cohérentes.

Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de faire procéder à une nouvelle mesure des immissions du bruit. Et, comme la valeur limite d'immission de 60 dB (A) est respectée, il n'est pas nécessaire de prévoir un assainissement au

sens de l'art. 13 al. 1 OPB. Partant, point n'est besoin non plus d'examiner les conclusions de la recourante visant à restreindre l'exploitation du champ d'aviation.

6.7. De surcroît, il y a lieu de prendre en considération les autres mesures visant à réduire le bruit à la source. D'une part, l'O du DFTCE du 8 juillet 1985 concernant l'admission et l'entretien des aéronefs (OAE, RS 748.215.1) fixe non seulement des critères techniques destinés à garantir la sécurité, mais également, par un renvoi à l'O du DFTCE du 5 octobre 1984 concernant les émissions des aéronefs (OE, RS 748.215.3), des exigences en matière de bruit (art. 5 let. b OAE). Ainsi, seuls les aéronefs qui ne dépassent pas les normes de bruit prescrites sont admis à la navigation aérienne (Moreillon, op. cit., p. 50, note à ce sujet que les normes suisses sont parfois plus sévères que celles établies au plan international). D'autre part, le règlement d'exploitation de l'aérodrome de Porrentruy du 1^{er} novembre 1984 contient diverses dispositions visant également à réduire les émissions du bruit. Ceci ressort par ailleurs du «Rapport des utilisateurs» établi en mars 1986 et reproduit in extenso dans le mémoire de recours de la commune de Courtedoux

7. (Droit d'être entendu; vice éventuel réparé devant l'autorité de recours).

8. Il appert de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, qu'elle ne constate pas les faits pertinents de façon inexacte ou incomplète et qu'elle n'est pas inopportune (art. 49 PA). Aussi le recours doit-il être rejeté dans toutes ces conclusions. Toutefois, conformément à l'art. 63 al. 2 PA, le Conseil fédéral renonce, à l'instar du Département attaqué, à percevoir des frais de procédure.

Selon l'art. 64 al. 1 PA, l'autorité de recours peut allouer à la partie ayant entièrement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. L'art. 8 al. 4 de l'O du 10 septembre 1969 sur les frais et indemnités en procédure administrative (RS 172.041.0) précise que l'indemnité allouée à titre d'honoraires est fixée dans les limites du tarif relatif au recours de droit administratif. L'art. 6 al. 2 du Tarif du 9 novembre 1978 pour les dépens alloués à la partie adverse dans les causes portées devant le Tribunal fédéral (RS 173.119.1) prévoit une indemnité de Fr. 200.- à Fr. 5 000.-. *In casu*, l'indemnité due par la commune de Courtedoux à Aéro-Sport S.A. peut être arrêtée, *ex aequo et bono*, à Fr. 2 500.-. Selon l'art. 64 al. 2 PA, cette obligation incombe à la commune qui, en tant que partie, est déboutée ([ATF 109 V 60](#)).

JAAC 54.44 - Extrait d'une décision du Conseil fédéral du 24 octobre 1989

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	54
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 232

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.