

BVGer A-2983/2019 vom 15. Dezember 2020

Bundesverwaltungsgericht, 2020-12-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-2983_2019

FR: TAF A-2983/2019 du 15 décembre 2020

IT: TAF A-2983/2019 del 15 dicembre 2020

Regeste

Aviation (divers)

Erwägungen

E. 1

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, 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 sa compétence (cf. art. 7 PA) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis. Sous réserve des exceptions - non pertinentes en l'espèce - prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal connaît, en vertu de l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

E. 2.1

L'Office fédéral de l'aviation civile OFAC est une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF, conformément à l'annexe I/B/VII ch. 1.3 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA, RS 172.010.1]. La publication du 23 mai 2019 dans l'AIC (cf. AIC 005/2019 B), qui constitue l'acte attaqué, a été effectuée par Skyguide. Aux termes de l'art. 6 al. 1 OSNA, Skyguide fournit des services figurant dans l'annexe 1 de cette ordonnance, pour autant qu'ils n'aient pas été délégués en vertu des art. 40b et 40bbis LA. Les AIC sont des notes qui ne satisfont pas aux exigences pour que soit publié un NOTAM ou pour figurer dans le manuel AIP, mais qui portent sur des questions relevant de la sécurité, de l'aéronautique, de la technique, de l'administration ou de la législation. Skyguide est chargée de diffuser ces AIC qui peuvent être de série a (diffusion internationale) ou b (diffusion nationale). En l'espèce, Skyguide a publié les modifications dans les circulaires d'information aéronautique AIC 005/2019 B (cf. consid. C.e ci-avant) sur mandat de l'OFAC. Ce fait n'a d'ailleurs pas été contesté par les parties au cours de la présente procédure. Partant, il convient de suivre les recourants lorsqu'ils considèrent désormais que seule l'OFAC doit être considérée comme autorité inférieure in casu, ce qui rend irrecevables les conclusions du recours en tant qu'elles s'adressent à Skyguide en tant qu'autorité inférieure. En conséquence, le Tribunal est en principe compétent *ratione materiae* pour connaître du recours à ce titre.

E. 2.2

La nature décisionnelle de l'acte attaqué au titre de l'art. 5 PA, dont dépend la recevabilité du recours, est contestée. Il y a donc lieu de déterminer en préalable si la publication du 23 mai 2019 dans l'AIC attaquée constitue une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA sujette à recours et relevant de la compétence de l'OFAC. Si tel est le cas, il s'agira encore de déterminer si les recourants ont la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 PA. Pour ce faire,

il conviendra de définir ce que la procédure administrative fédérale entend par la notion de « décision » au sens de l'art. 5 al. 1 PA (cf. consid. 3.2 ci-après). Ensuite, les décisions étant prises en application du droit matériel par une autorité compétente à ce titre, il conviendra de rappeler le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'acte attaqué en l'espèce (cf. consid. 3.3 ci-après).

E. 2.3

Selon l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c).

E. 3

Les dispositions procédurales convoquées sont les suivantes.

E. 3.1

A teneur de l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet: de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Aux termes de l'art. 6 PA, ont qualité de parties les personnes dont les droits ou les obligations pourraient être touchés par la décision à prendre, ainsi que les autres personnes, organisations ou autorités qui disposent d'un moyen de droit contre cette décision. L'art. 6 PA définit ainsi la qualité de partie à la procédure de première instance en relation avec la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 PA (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_518/2017 du 28 novembre 2017 consid. 4.2). Enfin, l'art. 35 al. 1 PA précise que, même si l'autorité les notifie sous forme de lettre, les décisions écrites sont désignées comme telles, motivées, et indiquent les voies de droit. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (cf. art. 38 PA). De jurisprudence constante, lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision, le respect des exigences formelles prévues par l'art. 35 PA n'est pas déterminant. Est déterminant le fait que l'acte visé respecte - quelle que soit la volonté des parties en présence - les conditions matérielles de l'art. 5 PA (interprétation objective). En d'autres termes, il n'importe pas, en soi, que l'acte administratif en cause soit désigné comme une décision par l'autorité ou qu'il remplisse les conditions formelles d'une décision, dans la mesure où les conditions matérielles posées par l'art. 5 al. 1 PA à la définition d'une décision sont remplies et reconnaissables. Le respect des exigences de forme prévues par l'art. 35 al. 1 PA est ainsi une conséquence et non pas une condition de la qualification d'un acte comme décision. Par suite, et conformément au principe de la confiance, qui découle du principe de la bonne foi (cf. art. 5 al. 3 Cst.), un acte doit être qualifié de décision lorsqu'il émane d'une autorité, est unilatéral et fondé sur du droit public, vise une situation individuelle et concrète, a pour objet de produire un effet juridique et est contraignant et exécutoire pour l'administré (cf. ATF 139 V 143 consid. 1.2, 139 V 72 consid. 2.2.1, 135 II 38 consid. 4.3 et 4.4 ; ATAF 2016/28 consid. 1.4.1, 2016/17 consid. 4.3.1, 2015/15 consid. 2.1.2.1, 2010/53 consid. 1.2 ; Felix Uhlmann in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2e éd., Zurich Bâle Genève 2016, art. 5 nos 128, 129 et 132).

E. 3.2

Les décisions générales concernent une situation déterminée mais s'adressent à un cercle indéterminé de destinataires. Il s'agit d'actes généraux (cf. ATF 139 V 143, 145, SJ 2017 I 138). Le critère de l'indétermination du cercle des personnes visées est parfois exprimé de façon un peu floue : le Tribunal fédéral parle ainsi de cercle « relativement » indéterminé (cf. ATF 139 V 143, 145) ou indique que la décision générale s'adresse « à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées » (SJ 2017 I 138). A juste titre, selon Tanquerel, il serait préférable de s'en tenir à une règle simple : soit les destinataires, quel que soit leur nombre sont déterminables (on peut en établir la liste) et la mesure est individuelle, soit ils ne le sont pas et la mesure est générale (cf. Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2ème édition, 2018, Zurich, 2018, N 809, p. 290 et les références citées). Les décisions générales ne peuvent logiquement être notifiées individuellement à tous les destinataires puisque le cercle de ceux-ci est indéterminé. Elles feront donc l'objet d'une publication selon l'art. 36 let. c et d PA (ibid., N 812 p. 291).

E. 4

Quant au cadre juridique matériel dans lequel s'inscrit l'acte attaqué, il est le suivant.

E. 4.1

Aux termes du nouvel art. 10a LA entré en vigueur le 1er janvier 2019, les communications radiotéléphoniques avec le service de la navigation aérienne s'effectuent en principe en anglais dans l'espace aérien suisse (al. 1). Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions si la sécurité de l'aviation l'exige (al. 2). Dites exceptions ont été prévues aux art. 5 et 5a OSNA. Conformément à l'art. 5 al. 1 OSNA, l'OFAC peut autoriser des dérogations au principe consacré par l'art. 10a LA dans les régions où Skyguide fournit des services transfrontaliers, à la demande de Skyguide, d'un exploitant d'aérodrome ou des organisations aéronautiques concernées (let. a). Dites dérogations peuvent également être accordées dans les régions où des services de navigation aérienne dans l'espace aérien suisse sont sous-traités ou délégués à une autorité ou à des organismes étrangers, à la demande d'un exploitant d'aérodrome et après avoir entendu le prestataire de services étranger concerné (let. b). L'art. 5 al. 2 OSNA prévoit que l'OFAC accepte une demande de dérogation lorsque l'application du principe visé à l'al. 1 entraînerait au sein d'un secteur de contrôle aérien un changement de langue dans la communication entre l'équipage de conduite et le service de la navigation aérienne et compromettrait de ce fait la sécurité aérienne. Enfin, selon l'al. 3, l'OFAC statue par voie de décision de portée générale, décision qu'il fait publier dans la Feuille fédérale et dans l'AIP. La seconde dérogation au principe de l'art. 10a LA est prévue à l'art. 5a OSNA, lorsque le vol a lieu hors des espaces aériens de classe C et D (let. a), des zones à utilisation obligatoire de radio, des zones réglementées à utilisation obligatoire de radio (let. b) et hors des zones d'information de vol visées à l'art. 15 de l'ordonnance DETEC du 20 mai 2015 concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (let. c).

E. 4.2

La publication dans l'AIC est prévue pour diffuser plusieurs informations (cf. ch. 5.2.4.1 de l'annexe 15 à la Convention relative à l'aviation civile internationale [annexe 15 OACI]). C'est notamment le cas d'une prévision à longue échéance relative à des changements importants dans la législation (cf. let. a). Il est également prévu d'y inscrire des renseignements d'un caractère purement explicatif ou consultatif de nature à influencer sur la sécurité aérienne (cf. let. b) ou des renseignements ou avis de caractère explicatif ou

consultatif concernant des questions techniques, législatives ou purement administratives (cf. let. c). Une AIC ne doit pas être utilisée pour les informations qu'il convient d'inclure dans un AIP ou un NOTAM (cf. ch. 5.2.4.2 de l'annexe 15 OACI). Le caractère de cette circulaire est ainsi purement informatif.

E. 5

Sur ce vu, le Tribunal est conduit à retenir ce qui suit quant à la recevabilité du recours au titre de l'acte attaqué.

E. 5.1

Il convient d'abord de retenir que l'objet du recours concerne la circulaire AIC 005/2019 B en tant que telle. En effet, il importe peu que l'OFAC ait accordé une dérogation à l'aéroport de (...) par la suite et qu'elle ait ordonné la publication d'un NOTAM et prévu une modification subséquente de l'AIP. S'il est vrai que l'OFAC a décidé de faire volte-face et de finalement permettre une exception pour l'aéroport de (...), il n'en demeure pas moins que cela ne concerne en rien l'objet du présent recours. L'exception en tant que telle - ou le refus d'en octroyer une - représente bel et bien une décision de portée générale attaquable au sens de l'art. 5 al. 3 OSNA et donc de l'art. 5 PA. Cependant, dans le cadre de la présente cause, les recourants attaquent la circulaire AIC 005/2019 B tout en critiquant, sur le fond, le système mis en place par l'art. 10a LA et les dérogations prévues par les art. 5 et 5a OSNA.

E. 5.2

Comme relevé ci-dessus, une circulaire AIC possède un caractère purement informatif. Ainsi, il est impossible de prévoir la création, la modification ou la suppression de droits et d'obligations par le biais de celle-ci. Selon la hiérarchie prévue dans les dispositions, elle contient d'ailleurs tout ce qui ne peut être inscrit dans un NOTAM ou dans l'AIP. La jurisprudence du Tribunal de céans rappelle que le contenu de l'AIP ne peut être considéré comme une décision attaquable au sens de l'art. 5 al. 1 PA, sauf exceptions (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-3384/2019 du 13 février 2020 consid. 5.4 et la jurisprudence citée). En tant que circulaire de moindre importance, l'AIC ne vise pas non plus à créer, modifier ou supprimer des droits ou des obligations pour les administrés. Son contenu doit être considéré comme informatif et tend à reprendre des informations prévues notamment par le droit supérieur. En l'occurrence, tel était le cas, la circulaire AIC 005/2019 B publiée le 23 mai 2019 n'a fait que reprendre et annoncer les modifications législatives. Elle précise en outre que la radiotéléphonie entre les pilotes et les services de navigation aérienne de l'aérodrome de (...) doit avoir lieu en anglais uniquement. Cette précision était alors basée sur le droit entré en vigueur au début de l'année 2019, notamment l'art. 10a LA. Le Tribunal considère ainsi que la publication AIC précitée n'a fait que reprendre le nouveau droit et n'a en aucun cas modifié la situation juridique des recourants. Cela suffit à sceller le sort du recours.

E. 6

De l'ensemble des considérants qui précèdent s'évince que l'acte attaqué n'est pas une décision au sens de l'art. 5 al. 1 PA. Par suite, le recours doit être déclaré irrecevable. Il en découle que la requête en suspension de la cause datée du 23 novembre 2020 est sans objet.

E. 7

Il demeure la question des frais et des dépens.

E. 7.1

Succombant, les recourants doivent supporter les frais judiciaires (cf. art. 63 al. 1 PA), arrêtés à 1000 francs et prélevés sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

E. 7.2

Vu l'issue du litige, il n'est pas alloué de dépens (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 et 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). (le dispositif est porté à la page suivante)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.