

BVGer A-7171/2008 vom 12. Mai 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-05-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-7171_2008

FR: TAF A-7171/2008 du 12 mai 2009

IT: TAF A-7171/2008 del 12 maggio 2009

Regeste

Entreprises de l'aviation

Erwägungen

E. 1

Dans la mesure où les dispositions adoptées par l'autorité intimée concernent le trafic des hélicoptères sur l'aéroport de Genève et que la recourante est une compagnie active dans ce secteur, basée à l'AIG et disposant d'une autorisation d'exploitation, il ne fait pas de doute que cette dernière doit être considérée comme touchée au sens de l'article 48 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021).

E. 2

Aux termes de l'article 33 LTAF, le recours est recevable contre des décisions émanant d'autorités ou organisations extérieures à l'administration fédérale pour autant qu'elles statuent dans l'accomplissement de tâches de droit public que la Confédération leur a confiées (let. h). Comme le mentionne la recourante, le TAF a déjà reconnu à deux reprises que le titulaire d'une concession d'exploitation d'un aéroport pouvait être une autorité au sens de la disposition précitée (arrêts du TAF du 30 juin 2008 dans la cause A-4471/2007, consid. 6.5 et du 21 août 2008 dans la cause A-137/2008, consid. 5.1). Le Tribunal fédéral va dans le même sens en considérant qu'il résulte de l'article 36a de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0) que le concessionnaire se voit attribuer - avec l'octroi de la concession - les compétences souveraines qui lui sont nécessaires à l'exécution de la tâche qui lui a été confiée (ATF 129 II 338, consid. 2.3.1) (cf. également TOBIAS JAAG, *Die Schweizerische Flughäfen in Rechtsfragen rund um den Flughafen*, Zurich 2004, p. 44). Le recours serait donc recevable à ce titre.

E. 3

A teneur de l'article 31 LTAF, le recours est recevable contre des décisions au sens de l'article 5 PA. Sont considérées comme des décisions au sens de l'article 5 alinéa 1 PA "les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, modifier ou 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). Cette définition correspond à une définition matérielle de ce qu'est une décision, c'est-à-dire à son contenu et donc en rapport avec la mesure prise; la définition formelle d'une décision, c'est-à-dire sa formulation, se trouve aux articles 34ss PA (arrêt du Tribunal administratif fédéral, du 17 décembre 2008, dans la cause A-6935/2007, consid. 5 et 5.1). Pour être attaquant au sens de l'article 31 LTAF, il faut et il suffit que l'on ait affaire à une décision au sens matériel du terme et donc au sens de l'article

5 PA.

E. 3.1

En l'espèce, la mesure adoptée par l'AIG et objet du présent recours vise à restreindre le système de réservation de créneaux horaires qui avait été mis en place l'année précédente pour les compagnies d'hélicoptères qui utilisent l'aéroport. En effet, dans le courant de l'année 2007, l'aéroport avait décidé de réduire le bruit causé par ces utilisateurs en introduisant un système de réservation dénommé "Prior permission required" (ci-après PPR héli) visant à répartir sur une journée le nombre de vols d'hélicoptères, de manière à éviter des pointes de trafic incommodes pour les riverains. Le PPR héli imposait ainsi non seulement de réserver un créneau horaire, mais restreignait également le choix entre les quatre routes d'arrivée ou les six routes de départ à disposition des hélicoptères. A fin février 2008, l'AIG avait constaté que les mesures introduites pour la saison hivernale 2007 - 2008 n'avaient pas atteint l'efficacité escomptée, notamment en raison d'une augmentation significative des vols dès le début de l'année 2008 (cf. en particulier les observations de l'AIG, du 22 décembre 2008). La recourante, quant à elle, constate que les modifications du PPR héli permettent 48 vols journaliers de et vers l'AIG en lieu et place des 80 vols journaliers que la mesure de 2007 permettait encore.

E. 3.2

Une décision peut être générale : il faut et il suffit pour cela que la décision règle une situation concrète mais en s'adressant à un nombre indéterminé de personnes et que ces personnes puissent, sur la base de critères spécifiques, être déterminées ou déterminables (sur ces questions, cf. Markus Müller, in Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich et St-Gall, 2008, ad article 5 PA, n.m. 21 et ss). Ainsi, pour prendre un exemple tiré de la jurisprudence et qui concerne un aéroport, la modification de la structure de l'espace aérien est une décision générale (ATAF 2008/18, consid. 1; ATF 126 II 300, consid. 1a). En l'espèce, la mesure prise touche un certain nombre de personnes - physiques ou morales - pour autant qu'elles opèrent au moyen d'hélicoptères sur l'aéroport de Genève; même si le Tribunal de céans ne dispose pas dans l'immédiat de la liste exhaustive de ces personnes, elles sont à tout le moins déterminables aisément. Il découle de ce qui précède que la mesure attaquée est au moins une décision générale et concrète et donc susceptible de recours au sens de l'article 31 LTAF.

E. 4

Le contenu de la décision litigieuse a été décrit sous considérant 3.1 ci-dessus et il en résulte que la mesure adoptée par l'AIG visait à restreindre l'utilisation de l'aéroport par les hélicoptères.

E. 4.1

A teneur de l'article 36c LA, "l'exploitant doit édicter un règlement d'exploitation (al. 1); le règlement d'exploitation fixe les modalités concrètes de l'exploitation telle qu'elle résulte du plan sectoriel "infrastructure aéronautique", de la concession ou de l'autorisation d'exploitation, le cas échéant, de la décision d'approbation des plans; le règlement d'exploitation doit notamment définir : l'organisation de l'aérodrome (al. 2, let. a) et les procédures d'approche et de départ ainsi que les prescriptions particulières pour l'utilisation de l'aérodrome (al. 2, let. b); l'exploitant soumet le règlement d'exploitation à l'approbation de l'office (al. 3) [...]". L'article 36d LA, quant à lui, définit la procédure à suivre en cas de modification importante du règlement d'exploitation : l'exploitant doit ainsi présenter une

demande d'approbation à l'OFAC, laquelle est transmise aux cantons concernés pour consultation dans un délai de trois mois, être publiée dans les organes officiels des cantons et des communes concernés, mise à l'enquête publique pendant 30 jours et faire l'objet d'une consultation au sein des autorités fédérales compétentes, la procédure d'élimination des divergences au sein de l'administration fédérale étant régie par l'article 62b de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation de l'administration (LOGA; RS 172.010). Tombent sous le coup de la procédure définie par l'article 36d LA les modifications qui induisent une augmentation sensible de l'exposition des riverains au bruit (al.1). En allemand, cette même disposition fait référence à des effets essentiels sur la charge de bruit ("wesentliche Auswirkungen auf die Fluglärmbelastung"). Comme considéré ci-dessus, la mesure prise visait à réduire le bruit des hélicoptères aux environs de l'aéroport. A l'évidence il ne s'agit dès lors pas d'une modification importante du règlement d'exploitation soumise à la procédure telle que définie dans la disposition légale précitée, laquelle n'est donc pas applicable en l'espèce, que l'on se base sur le texte en allemand ou en français.

E. 4.2

Cela ne signifie pas encore que l'aéroport aurait été habilité à rendre lui-même la décision attaquée. En effet, comme considéré ci-dessus (consid. 4.1 ci-dessus), l'article 36c LA prescrit que le règlement d'exploitation doit être soumis à l'approbation de l'OFAC. Ceci vaut également pour les modifications de ce même règlement, pour des raisons évidentes de parallélisme des formes. Dans la mesure où selon la disposition précitée, le règlement d'exploitation régit les procédures d'approches et de départ ainsi que les prescriptions particulières pour l'utilisation de l'aérodrome (al. 2 let. b), la mesure ici contestée concerne bien le règlement d'exploitation. En effet, l'introduction d'un système de réservation de créneaux horaires sur les différentes routes d'approche et de décollage constitue une prescription particulière pour l'utilisation de l'aérodrome en tant qu'il définit - en la limitant dans le cas d'espèce - la manière, pour les hélicoptères, d'utiliser l'aéroport. Dès lors, cette mesure aurait dû être soumise pour approbation à l'OFAC (cf. dans le même sens, arrêt du TAF du 14 février 2008 dans la cause A-1985/2006, consid. 9.3). L'AIG ne pouvait en aucun cas la décider de lui-même.

E. 4.3

Une telle approbation de l'OFAC supposait que ce dernier mène toutefois la procédure conformément à la PA en rendant une décision au sens de l'article 5 PA et ce dans le respect des prescriptions de la PA (art. 34 PA). En l'espèce, l'OFAC n'a pas entendu les tiers susceptibles d'être touchés par la mesure contestée et encore moins rendu une décision au sens de l'article 5 PA. En effet, dans un courrier recommandé à la recourante, du 22 octobre 2008, l'OFAC avait considéré que l'aéroport avait "rendu une décision dans un domaine de compétence qui lui appartient" et ce après une consultation par l'AIG des milieux intéressés, lesquels étaient par ailleurs destinataires du courrier de l'AIG du 9 octobre; selon l'OFAC, ce courrier était dès lors une décision au sens formel, munie des effets juridiques correspondants et rendue par l'aéroport dans un domaine de compétences qui lui est propre. L'OFAC proposait dès lors ses bons offices en vue d'une médiation entre les parties concernées. En date du 2 juillet 2008, l'OFAC avait adressé un courrier à l'AIG par lequel il indiquait n'avoir pas d'objections à la mise en place du PPR héli tel que proposé pour la saison hivernale 2008 - 2009 (annexe 2 à la prise de position et annexe 42 au recours). L'OFAC soulignait que de son point de vue, la mesure envisagée s'inscrivait dans le cadre réglementaire de l'aéroport. Ce courrier qui ne respecte pas les formes d'une décision, n'en

n'a pas non plus le contenu matériel; elle constitue l'expression d'un avis et de recommandations qui n'imposent rien de concret aux tiers intéressés et ne s'adressait du reste qu'à l'AIG. Il n'y a dès lors pas eu de décision de l'autorité compétente au sens de l'article 36 c LA et de la PA.

E. 5

Dès lors qu'elle a été rendue par une instance incompétente, le Tribunal de céans pourra soit constater la nullité de la décision, soit l'annuler. Le principe est celui de l'annulabilité de la décision. Toutefois, lorsque le vice dont est entachée la décision est grave, l'autorité de recours, voire toute autre autorité, pourra en constater la nullité (ATF 122 I 98). La nullité, qui déploie des effets ex tunc, crée un risque d'insécurité juridique et la jurisprudence a dès lors exigé que soient respectées cumulativement trois conditions pour que la nullité d'une décision puisse être constatée : il faut en premier lieu que le vice dont elle est entachée soit particulièrement grave, ce vice doit être manifeste ou du moins facilement décelable, la constatation de la nullité ne doit pas mettre sérieusement en danger la sécurité du droit. Ces trois conditions forment ce que la doctrine a baptisé la théorie de l'évidence (arrêt du TF dans la cause H.300/03, du 19 août 2004, consid. 3.3; ATF 122 I 99, 119 I 340, 116 Ia 217). En l'espèce, la seconde condition n'est pas réalisée. En effet, même l'OFAC, dans ses diverses prises de position, que ce soit avant le présent recours ou postérieurement, a soutenu que l'AIG était compétent pour adopter la mesure attaquée. Il se basait en cela sur l'article 2 al. 2 du règlement d'exploitation (annexe 9 au recours) lequel stipule que "l'exploitant se réserve le droit de limiter ou d'exclure certains types d'aéronefs ou de mouvements ou certains genres de trafic pour des raisons de sécurité ou d'exploitation ou pour des motifs de protection de l'environnement". Sans qu'il faille approfondir davantage quel peut être le sens de cette disposition, il est clair qu'elle est de nature à provoquer une certaine confusion quant à la question de savoir quelles mesures peuvent être prises par le concessionnaire sans pour autant être soumises à l'approbation de l'OFAC au sens de l'article 36c LA. Il découle de ce qui précède que la recourante, qui a conclu à l'annulation de la décision attaquée, obtient gain de cause, même si c'est pour d'autres motifs que ceux invoqués. Le recours doit donc être admis et la décision annulée. Dans la mesure où l'AIG souhaiterait toujours introduire le PPR héli pour la saison hivernale à venir, il devra présenter à l'OFAC une demande d'approbation de la modification du règlement d'exploitation en bonne et due forme et ce dernier devra statuer après avoir mené la procédure conformément à la PA.

E. 6

En date du 10 décembre 2008, le juge instructeur a rendu une décision de mesures superprovisionnelles urgentes en réservant d'éventuelles futures mesures provisionnelles. Les parties ont pris position sur ces dernières. Au vu du présent arrêt, il ne sera toutefois pas statué sur ces dernières puisque les mesures provisionnelles prennent fin au moment où l'autorité qui les a décidées rend sa décision sur le fond (ATF 129 II 286, Regina Kiener, in Auer / Müller / Schindler, VwVG, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich, St-Gall, 2008, ad art. 55 PA, p. 718; ad art. 56 PA, p. 732; André Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 3.18).

E. 7

A teneur de l'article 63 PA, la partie qui succombe supportera les frais de procédure. En l'espèce, l'AIG succombe entièrement et supportera donc les frais de la cause. En application de l'article 5 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), ceux-ci peuvent être fixés à 1'000 francs. L'avance de frais effectuée par la recourante à hauteur de 1'500 francs lui sera restituée.

E. 8

En vertu des articles 64 PA et 7 et ss FITAF, la partie qui a gain de cause a droit à des dépens. Ceux-ci peuvent être fixés à 5'000 francs et seront mis à la charge de l'AIG.

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