

BVGer A-832/2011 vom 24. Mai 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-05-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-832_2011

FR: TAF A-832/2011 du 24 mai 2012

IT: TAF A-832/2011 del 24 maggio 2012

Regeste

Installations aéroportuaires

Erwägungen

E. 1.1

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

E. 1.2

La décision du 23 décembre 2010 rendue par l'OFAC, unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son article 6 al. 4), ne rentre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Elle satisfait en outre aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA, si bien que le Tribunal est compétent pour statuer dans la présente affaire.

E. 2.1

Aux termes de l'art. 48 al. 1 PA, la qualité pour recourir est reconnue à quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire, est spécialement atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. L'intérêt digne de protection n'est pas nécessairement de nature juridique ; un simple intérêt de fait d'ordre purement économique, matériel ou idéal suffit (ATF 131 I 153 consid. 6.4). En l'espèce, la recourante a manifestement qualité pour recourir, ce qui n'est pas contesté.

E. 2.2

Déposé en temps utile, le présent recours répond en outre aux exigences de forme et de contenu (cf. art. 22 ss, 50 et 52 PA). Il est donc recevable et il y a lieu d'entrer en matière.

E. 3

Le présent litige consiste à déterminer si les prescriptions en matière d'aviation imposent de publier les voltes de remorquage du vol à voile durant les camps d'entraînement dans le manuel aéronautique suisse (AIP), respectivement sur les cartes d'approche OACI de l'aérodrome de Saanen.

E. 3.1

La recourante est d'avis que l'OFAC a violé l'art. 138 de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l'aviation (OSav, RS 748.01) en refusant de publier ces informations. Selon cette disposition, l'OFAC publie, dans l'AIP-Suisse, les informations aéronautiques de caractère durable qui sont essentielles à la sécurité de la navigation aérienne. Cette exigence reprend la définition générale de l'AIP énoncée à l'art. 1 de l'ordonnance du DETEC du 4 mai 1981 concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (ORA, RS 748.121.11), qui définit l'AIP comme "la publication d'un Etat, ou édictée par décision d'un Etat, renfermant des informations aéronautiques de caractère durable et essentielles à la navigation aérienne". L'AIP-Suisse prévoit également qu'il y soit contenu les informations de caractère durable et essentiel à la sécurité de la navigation aérienne, notamment le matériel réglementaire des voies aériennes, les espaces aériens et les procédures d'approche et de décollage (cf. AIP Switzerland, Gen 3.1 - Aeronautical information services, état au 13 janvier 2011, pt. 3.1). Les parties ne s'entendent toutefois pas sur l'interprétation à donner au caractère durable et essentiel de l'information au sens de ces dispositions.

E. 3.2

A cet égard, la recourante considère que le but de l'art. 138 OSav, à savoir d'assurer les impératifs de sécurité de la navigation aérienne ainsi que la diminution du bruit, commande d'admettre que les voltes, même temporaires - mais de certaine durée -, peuvent avoir un caractère durable et essentiel, ce qui est notamment le cas des grues de chantiers qui ont un caractère temporaire et qui sont inscrites dans les cartes d'approche OACI. Tel devrait être aussi le cas des voltes litigieuses qui existent depuis 1973 sans avoir varié et qui doivent être de ce fait également considérées comme durables.

E. 3.3

L'autorité inférieure et l'intimée affirment au contraire qu'étant donné que les voltes de remorquage ne sont déterminantes que durant les camps d'entraînement, dont le caractère est temporaire (7 semaines maximum par année), leur publication ne se justifie ni pour des motifs de sécurité, ni pour des motifs de diminution du bruit. Elles n'ont ainsi pas le caractère d'obstacles durables ou n'influencent pas directement les opérations aériennes justifiant leur publication. Au contraire, une telle publication entraînerait une confusion et un risque pour la sécurité aérienne.

E. 4.1

Selon la jurisprudence, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre. Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il faut rechercher la véritable portée de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte, du but poursuivi, de son esprit ainsi que de la volonté du législateur, telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires. A l'inverse, lorsque le texte légal est clair, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que ce texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée et conduit à des résultats que le législateur ne peut avoir voulu et qui heurtent le sentiment de la justice ou le principe de l'égalité de traitement. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 135 IV 113 consid. 2.4.2 et les réf. cit.; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3216/2011 du 8 mars 2012 consid. 4.2).

E. 4.2

En l'occurrence, le texte de l'art. 138 OSav n'est pas absolument clair. Il convient dès lors de faire appel aux autres méthodes d'interprétation, tout en précisant que ni les travaux préparatoires de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0), ni ceux de l'OSav et de l'ORA ne donnent d'indications à ce sujet. En revanche, la Convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale (RS 0.748.0) et ses annexes, que la Suisse a ratifiées le 6 février 1947 et qui sont entrées en vigueur le 4 avril 1947, s'appliquent en l'espèce. Ainsi, bien que le contenu de l'AIP-Suisse soit réglementé par la disposition générale de l'art. 138 OSav, il convient de tenir compte de cette Convention et de ses annexes, en particulier des annexes 4 et 15 en ce qui concerne le contenu de l'AIP-Suisse (cf. art. 37 de la Convention relative à l'aviation civile internationale). Cette affirmation est d'ailleurs confirmée par l'AIP-Suisse lui-même (cf. AIP Switzerland, Gen 3.1 précité, pt. 1). Par conséquent, l'art. 138 OSav doit être interprété en relation avec les principes généraux prévus par la Convention et ses annexes, tout en précisant que ces dernières ne sont que des recommandations auxquelles les Etats peuvent déroger (cf. AIP Switzerland, Gen 0.1 - Preface, état au 16 juillet 2009, pt. 2 et Gen 1.7 - Differences from ICAO standards, recommended practices and procedures - pt. 1.).

E. 5.1

L'annexe 4 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, intitulée "Aeronautical charts", prévoit que chaque Etat contractant doit prendre toutes les mesures nécessaires afin de présenter un système de qualité correctement organisé contenant les procédures, les fonctionnements et les ressources nécessaires pour mettre en application une direction de qualité à chaque étape exposée à l'annexe 15 en fonction des exigences (Annexe 4 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, 11ème éd., 2009, chapitre 2, pt. 2.17.1). Pour cela, l'aviation doit disposer de cartes présentant ces informations sous une forme maniable, condensée et coordonnée. Il existe 21 types de cartes, ayant chacun un but précis, dont notamment les cartes d'approches à vue, qui illustrent le plan général de l'aérodrome et les éléments environnants qui sont facilement reconnaissables du haut des airs afin d'orienter et de renseigner les pilotes sur les risques éventuels que posent des obstacles, le relief et des zones d'espace aérien dangereux (cf. résumé des Annexes 1 à 18 de la Convention relative à l'aviation civile internationale [annexes OACI], disponible sur internet à l'adresse suivante : < www.eamac.ne/UserFiles/File/annexes_booklet_fr.pdf >, consulté le 19 avril 2012, annexe 4). Ces cartes doivent toutefois être notifiées et prendre effet en accord avec l'annexe 15 (Annexe 4 précitée, Foreword - Action by contracting states). Cela signifie donc qu'il doit exister une corrélation entre les deux contenus.

E. 5.2

Selon l'annexe 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, intitulée "Aeronautical information services", l'AIP est destiné essentiellement à satisfaire aux exigences internationales relatives à l'échange d'informations aéronautiques de caractère durable et essentiel à la navigation aérienne (Annexe 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, 13ème éd., juillet 2010, chapitre 4, note 1.). L'AIP constitue ainsi la source d'information de base pour les informations permanentes et pour les changements temporaires de longue durée (Annexe 15 précitée, ch. 4, note 2.). Il est toutefois précisé que les changements temporaires de longue durée (trois mois ou plus) et les informations de courte durée qui contiennent des textes approfondis et/ou des graphiques doivent être publiés comme suppléments AIP (Annexe 15 précitée, ch. 4, pt.

4.4.1). À l'inverse, les autres informations de nature temporaire et de courte durée doivent être publiées dans les NOTAM (Notice To Airmen) (Annexe 15 précitée, ch. 5, pt. 5.1.1). Il s'agit, en particulier, de toutes les circonstances qui peuvent affecter les opérations des aéronefs, telles que la présence de risques qui affectent la navigation aérienne (notamment obstacles, exercices militaires, démonstrations, courses ou épreuves de parachutage en dehors des zones autorisées) (Annexe 15 précitée, pt. 5.1.1.1 et 5.1.1.2).

E. 5.3

L'appendice 1 de l'annexe 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale précise en outre qu'une description des zones d'entraînement militaire et des exercices militaires ayant lieu à intervalles réguliers, doit être faite dans l'AIP. Une brève description, agrémentée de graphiques si nécessaire, doit également être faite des activités sportives et de loisirs intensives avec les conditions auxquelles elles doivent être exécutées (Annexe 15 précitée, appendix 1, Enr 5.2 et 5.5). Tel est le cas des procédures spéciales concernant le vol de planeurs et le remorquage de planeurs (cf. AIP Switzerland, Gen 3.4 - Communication services, état au 13 janvier 2011, pt. 3.2 et Enr 5.5 - Aerial sporting and recreational activities, pt. 1 et 6). 6.1. Au vu des éléments qui précèdent, les voltes de remorquage du vol à voile doivent, a priori, être considérées comme des informations essentielles pour la sécurité aérienne au sens de la législation applicable en matière d'aviation. En effet, il s'agit-là non seulement d'activités qui peuvent affecter la navigation aérienne, notamment en raison du risque de collision, mais également d'activités sportives intensives au sens de l'appendice 1 de l'annexe 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale. Dans ce sens, les zones de restriction pour les planeurs, en permanence activées du 1er mars au 31 octobre, sont représentées sur la carte GLDC 1:300'000 (cf. AIP Switzerland, Enr 5.5 précité, pt. 1). L'AIP-Suisse prévoit d'ailleurs un symbole précis pour le remorquage de planeurs (AIP Switzerland, Gen 2.3 - Chart symbols, état au 16 juillet 2009, pt. 2.3.6). Il est ainsi difficile de concevoir la présence de ce symbole sans que celui-ci ne soit utilisé sur les cartes aériennes. Cela étant, le caractère essentiel des voltes de remorquage des vols à voile durant les camps d'entraînement peut demeurer indéterminé, dans la mesure où la condition cumulative de l'élément durable n'est pas remplie au regard des considérations qui suivent. 6.2. Il n'est pas contesté, dans le cadre du présent litige, que les voltes de remorquage du vol à voile au-dessus de l'aérodrome de Saanen ne sont déterminantes que durant les camps d'entraînement, à savoir pendant sept semaines au maximum par année. Or, selon les recommandations de l'annexe 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale, les périodes inférieures à 3 mois ne peuvent être considérées comme des informations de nature temporaire de longue durée, publiées en principe dans l'AIP, mais comme des informations de nature temporaire de courte durée (cf. supra consid. 5.2). Ces dernières sont donc publiées par le biais des NOTAM, à l'exception de celles qui contiennent des textes approfondis et/ou des graphiques qui doivent être publiés dans l'AIP (cf. supra consid. 5.2). En l'occurrence, rien n'indique que les informations relatives aux voltes de remorquage du vol à voile durant les camps d'entraînement nécessitent un texte approfondi, puisqu'il suffit en principe d'indiquer uniquement la zone et la période d'activité. La recourante n'indique d'ailleurs pas que la publication de telles voltes nécessiterait une description approfondie ou des graphiques spécifiques. Par conséquent, les voltes litigieuses ne sauraient être publiées dans l'AIP-Suisse sur cette base. La recourante estime toutefois que le caractère régulier des camps d'entraînements, à savoir chaque année depuis 1973, en fait un élément durable. Sur ce point, on peut se référer par analogie aux exercices militaires ayant lieu à intervalles

réguliers qui doivent être publiés dans l'AIP (cf. supra consid. 5.3). Or, quand bien même l'AIP-Suisse publie l'exercice d'activités militaires temporaires, il faut constater que celles-ci se déroulent sur des périodes de temps déterminées ayant lieu toute l'année et non sur une courte durée. En effet, l'AIP-Suisse prévoit deux périodes distinctes sur l'année, à savoir du 1er octobre au 31 mars et du 1er avril au 30 septembre, avec des plages horaires fixes en précisant que les changements se font par NOTAM (cf. AIP Switzerland, Enr 5.2 - Military exercise and training areas and adiz, pt. 1). Cette manière de faire correspond d'ailleurs aux vols de planeurs dont la période d'activité est déterminée du 1er mars au 31 octobre et qui se trouve également dans l'AIP-Suisse (cf. AIP Switzerland, Enr 5.5 précité, pt. 1 et 8). Par conséquent, le Tribunal est d'avis que seules les activités intensives qui se déroulent sur une période régulière de plus de trois mois par année peuvent être considérées comme durables. Tel n'est donc pas le cas des voltes de remorquage du vol à voile qui ont lieu durant les camps d'entraînements, soit sur une période maximale de sept semaines par année à intervalles irréguliers. Quant à savoir s'il convient de leur appliquer le même raisonnement que celui afférent aux obstacles à la navigation, la question peut rester incertaine puisque les voltes de remorquage du vol à voile ne sauraient entrer dans cette catégorie. En effet, les obstacles à la navigation aérienne sont les installations, telles que bâtiments, câbles aériens, antennes ou grues, qui peuvent gêner ou compromettre les manoeuvres des avions ou le fonctionnement des équipements de la navigation aérienne (cf. AIP Switzerland, Enr 5.4 - Air navigation obstacles, pt. 1, 2 et 3). Tel n'est pas le cas des voltes qui sont des activités qui affectent la navigation aérienne et non pas des installations au sens strict du terme. 6.3. Ainsi, au regard des motifs qui précèdent, on ne peut considérer que les voltes litigieuses doivent être publiées dans l'AIP-Suisse dès lors qu'elles ne satisfont pas au caractère durable prévu par l'art. 138 OSav. Pour cette raison, on ne saurait non plus les insérer dans les cartes OACI puisque celles-ci dépendent des informations requises par l'annexe 15 de la Convention relative à l'aviation civile internationale (cf. supra consid. 5.1). En revanche, ces dernières doivent être accessibles par un autre moyen, notamment par le biais des NOTAM ou des circulaires d'information aéronautique (AIC), voire par le règlement d'exploitation (cf. arrêt de la Commission de recours du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication B-2003-170 du 30 janvier 2004 consid. 1.5).

E. 7.1

Au-delà de l'art. 138 OSav, la recourante considère que d'autres dispositions légales sur les prescriptions aériennes imposent la publication des voltes de remorquage du vol à voile dans l'AIP, respectivement sur les cartes d'approche OACI. Il s'agit notamment de l'art. 25a de l'ordonnance du 23 novembre 1994 sur l'infrastructure aéronautique (OSIA, RS 748.131.1) qui oblige l'inscription des procédures d'approche ou de décollage dans l'AIP, comme le confirme le texte de l'art. 22 al. 1 let. b ORA qui se réfère aux "procédures d'approche ou de décollage qui sont publiés dans l'AIP". Or, tel est le cas des voltes de remorquage du vol à voile qui sont des procédures d'approche ou de décollage.

E. 7.2

L'autorité inférieure et l'intimée considèrent au contraire qu'on ne saurait reconnaître les voltes de remorquage du vol à voile comme des informations principales au sens de l'art. 25a OSIA, à l'image des compétitions de vol en ballon, des meetings aériens ou des sauts en parachute qui ne sont pas non plus publiés. En effet, seules les procédures d'approche ou de décollage standards doivent être publiées dans l'AIP, mais non les autres procédures qui

doivent être "communiquées de toute autre façon appropriée" comme le sous-entend l'art. 22 al. 1 let. b ORA. Ces informations peuvent à la place être publiées au moyen des NOTAM ou du règlement d'exploitation.

E. 7.3

Si l'on se réfère aux textes de ces deux normes, en soi clairs, il convient de constater que toutes les procédures d'approche ou de décollage ne doivent pas être nécessairement publiées dans l'AIP. En effet, la deuxième phrase de l'art. 22 al. 1 let. b ORA in fine, à savoir "se conformer aux procédures d'approche ou de décollage qui sont [...] communiquées de toute autre façon appropriée", n'aurait aucun sens si toutes les procédures devaient être publiées dans l'AIP. Au contraire, il faut considérer que seules les procédures d'approche et de décollage "principales (wesentlich)" doivent y être publiées comme cela ressort des art. 25a et 23 let. c OSIA. Le législateur a donc voulu une distinction entre les procédures d'approche et de décollage selon leur importance, ce que le Tribunal fédéral n'a d'ailleurs pas remis en cause dans une précédente affaire prévoyant deux modes de publication des procédures d'approche et de décollage (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_58/2010 du 22 décembre 2010 consid. 10.1.2 et 10.1.3).

E. 7.4

Par conséquent, on ne saurait considérer les voltes de remorquage du vol à voile durant les camps d'entraînement comme faisant parties des procédures d'approche et de décollage "principales" au sens des art. 25a et 23 let. c OSIA. En effet, ces voltes n'ont lieu que durant une très courte période, à savoir durant sept semaines par année au maximum. De ce fait, elles doivent plutôt être considérées comme des procédures d'approche et de décollage "secondaires". Par conséquent, sur la base de ces dispositions, l'autorité inférieure n'a pas violé le droit fédéral en prévoyant un autre mode de publication.

E. 7.5

Finalement, il convient encore de signaler que l'autorité inférieure n'a pas violé le principe de la proportionnalité en prévoyant un autre mode de publication, pour autant qu'il soit accessible par les pilotes avant leur décollage ou pendant leur navigation. En effet, il est reconnu que les publications, tels que les NOTAM, permettent un accès suffisant aux informations de courte durée (cf. supra consid. 6.3). Ces derniers sont donc aptes à assurer le but de sécurité de la navigation aérienne. Dans ce sens, il serait également souhaitable que l'intimée se dote d'un site internet accessible à un large public et qu'elle publie les voltes litigieuses de façon claire comme annoncé dans ses écritures.

E. 8

Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté au sens des considérants.

E. 9.1

Selon l'art. 63 al. 2 PA, aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées. Si l'autorité recourante qui succombe n'est pas une autorité fédérale, les frais de procédure sont mis à sa charge dans la mesure où le litige porte sur des intérêts pécuniaires de collectivités ou d'établissement autonomes. Tel est le cas en l'espèce, dans la mesure où il convient de considérer que l'autorité inférieure a entendu défendre les intérêts généraux de ses habitants en termes de sécurité aérienne et de limitation des risques sonores. Il sera donc statué sans frais.

E. 9.2

En ce qui concerne les dépens, l'art. 7 al. 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2) prévoit que les autorités fédérales et, en règle générale, les autres autorités parties n'ont pas droit aux dépens. Tel est le cas de l'autorité inférieure. En revanche, l'intimée, qui est représentée par un mandataire professionnel, a droit à une indemnité de dépens, qu'il convient de fixer à Fr. 4'000.--, TVA comprise (art. 10 FITAF), mise à la charge de la recourante.

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