Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-832/2011

Arrêt du 24 mai 2012

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Christoph Bandli, Marianne Ryter Sauvant, juges,
Pierre Voisard, greffier.

Parties

Commune de Rougemont,
case postale 16, 1659 Rougemont,
représentée par Me Peter Schaufelberger,
2, place Benjamin-Constant, case postale 5624,
1002 Lausanne,
recourante,

contre

Flugplatzgenossenschaft Gstaad-Saanenland,
case postale 328, 3780 Gstaad,
représentée par Dr. Bernhard Berger et lic. iur. Adrian Walpen, avocats, Kellerhals Anwälte, Effingerstrasse 1, case postale 6916, 3001 Berne,
intimée,

et

Office fédéral de l'aviation civile OFAC, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Changement d'affectation de l'aérodrome militaire de Saanen.

Faits :

A.
Le 24 février 2009, la Flugplatzgenossenschaft Gstaad-Saanenland (ci-après la FGGS) a déposé auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après l'OFAC) une demande de changement d'affectation de l'aérodrome militaire de Saanen. De manière générale, elle souhaite que cet aérodrome soit désormais utilisé exclusivement comme aérodrome civil et que toutes les autorisations utiles à cet effet lui soient octroyées. Plus précisément, la procédure ainsi introduite a pour objet l'octroi de l'autorisation d'exploitation nécessaire, l'approbation du règlement d'exploitation, ainsi que l'approbation des plans relatifs au changement d'affectation des bâtiments militaires en cause.

B.
Le 5 novembre 2009, l'OFAC a mis ce projet à l'enquête publique. Les pièces du dossier pouvaient être consultées du 17 novembre au 16 décembre 2009 auprès des Communes de Rougemont et de Saanen.

C.
Le 14 décembre 2009, la Commune de Rougemont a formé opposition contre ce projet. Elle a requis que les voltes de remorquage des planeurs durant les camps d'entraînement apparaissent dans le manuel aéronautique suisse (Publication d'information aéronautique suisse ; ci-après l'AIP). Elle a souhaité de surcroît que l'emplacement nommé Rodomont-Devant figure sur les plans des voltes comme place de décollage pour les parapentes. La FGGS n'a formulé aucune objection contre cette dernière demande.

D.
Par décision du 23 décembre 2010 rédigée en allemand, l'OFAC a notamment accepté de prévoir l'obligation pour la FGGS de faire apparaître sur les plans des voltes l'emplacement Rodomont-Devant comme terrain de décollage pour les parapentes. Elle a en revanche rejeté la deuxième conclusion de la Commune de Rougemont, tendant à ce que les voltes de remorquage susmentionnées soient publiées dans l'AIP.

A l'appui de son rejet, elle a exposé les motifs suivants. Tout d'abord, les voltes de remorquage ne sont déterminantes qu'à l'occasion des camps d'entraînement des planeurs. Des motifs de sécurité ne justifient donc pas leur publication dans l'AIP. Par ailleurs, les planeurs doivent déjà se conformer aux voltes qui sont publiées dans l'AIP. Une publication des voltes de remorquage dans celui-ci pourrait dès lors provoquer une cer-

taine confusion dans l'esprit des pilotes, qui, confrontés à un trop grand nombre d'informations, auraient davantage de peine à choisir la volte à suivre. De plus, avant d'utiliser le champ d'aviation de Saanen, tout pilote doit de toute façon requérir de la FGGS une autorisation. Il dispose ainsi des informations qui lui sont nécessaires le moment venu. Enfin, la carte des voltes de remorquage peut être consultée sur le site internet de l'aérodrome de Saanen.

E.
En date du 1er février 2011, la Commune de Rougemont (ci-après la recourante) a recouru en français devant le Tribunal administratif fédéral contre cette décision. Elle a conclu principalement à ce que l'acte attaqué soit réformé en ce sens que la volte de remorquage du vol à voile durant les camps d'entraînement soit publiée dans l'AIP, en particulier sur les cartes d'approche de l'Organisation de l'aviation civile internationale (ci-après l'OACI) pour l'aérodrome de Saanen. Elle a demandé subsidiairement l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de la cause à l'OFAC (ci-après l'autorité inférieure) pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

A l'appui de ses conclusions, elle a invoqué une violation de la réglementation sur l'aviation, ainsi que du principe de la proportionnalité. Elle a exposé à cet égard que les voltes de remorquage doivent être considérées comme des informations essentielles à la sécurité de la navigation aérienne et à la limitation des nuisances sonores ; il s'agit en outre d'informations durables ; de telles données doivent donc être indiquées sur les cartes d'approche OACI. Elle a fait valoir également que la publication de ces voltes est nécessaire si l'on souhaite éventuellement reprocher à un pilote de ne pas les respecter ; or, ces dernières ne sont publiées nulle part, et même pas, contrairement aux indications de la FGGS, sur le site internet de l'aérodrome de Saanen, à supposer que celui-ci existe.

F.
Par requête du 16 février 2011, la FGGS (ci-après l'intimée) a demandé principalement qu'il soit constaté que la décision attaquée est entrée en force et est exécutoire, à l'exception du chiffre IV/4 du dispositif. Elle a conclu subsidiairement au retrait de l'effet suspensif du recours.

Après avoir entendu les parties, le Tribunal a, par décision incidente du 28 avril 2011, admis la requête et constaté que la décision rendue par l'autorité inférieure le 23 décembre 2010 est entrée en force de chose

jugée, sauf le chiffre IV/4 du dispositif. Il a également signalé qu'il sera statué sur l'octroi d'une éventuelle indemnité de dépens et sur la question des frais dans la décision au fond.

G.
Le 8 mars 2011, l'intimée a répondu au recours et conclu à son rejet. Elle considère que les voltes de remorquage des planeurs ne doivent pas être publiées dans l'AIP. En effet, il ne s'agit pas d'informations essentielles au sens des prescriptions sur l'aviation ; celles-ci ne peuvent en outre pas être considérées comme durables au sens des règles de l'air applicables aux aéronefs, les camps d'entraînement pour les planeurs ne durant que sept semaines au maximum par année.

H.
L'autorité inférieure a conclu au rejet du recours en date du 17 mars 2011. Elle s'est référée en substance aux motifs figurant dans l'acte attaqué, tout en les précisant. Elle a invoqué en particulier que les voltes de remorquage des planeurs sont indiquées dans le règlement d'exploitation; or, celui-ci doit impérativement être suivi par les pilotes.

I.
Dans sa réplique du 9 mai 2011, la recourante a précisé que les voltes de remorquage sont des informations essentielles qui ont trait tant à la sécurité aérienne qu'à la lutte contre les nuisances et dont l'absence sur la carte d'approche OACI pourraient créer des dangers effectifs pour la sécurité aérienne. Une information donnée et connue permet ainsi d'anticiper les réactions et de faciliter l'observation de l'espace aérien, notamment lorsque des voltes se croisent. De plus, toutes les procédures d'approche et de décollage, dont celle pour le remorquage du vol à voile, doivent figurer dans l'AIP. La législation aérienne ne fait aucune discrimination entre les procédures d'approche et de décollage, ni en fonction de l'utilisation éventuellement limitée dans le temps, ni en fonction du type d'aéronef. La durée d'utilisation n'a donc aucune pertinence.

J.
Dans sa duplique du 10 juin 2011, l'intimée a confirmé sa réponse et son argumentation précédente. Elle précise que les voltes de remorquage, prévues pour un temps très limité, ne sauraient être essentielles et donc ne sauraient être publiées dans l'AIP. De plus, la législation en matière de navigation aérienne permet d'indiquer les procédures d'approche ou de décollage non seulement dans l'AIP mais également de toute autre façon appropriée. Ainsi, seules les opérations standards doivent figurer dans

l'AIP et non pas les procédures spécifiques pour des activités particulières, telles que celles relatives au remorquage du vol à voile. Dans ces situations spécifiques, chaque pilote est informé en conséquence avant d'être autorisé à décoller, de telle sorte qu'il dispose à temps des informations nécessaires et appropriées. Finalement, les risques sécuritaires ne sont pas donnés puisqu'il n'y a pas de croisement des routes, risque qui ne s'est jamais produit depuis 1972.

K.
Dans sa duplique du 14 juin 2011, l'autorité inférieure a confirmé sa prise de position du 17 mars 2011. Elle précise que la recourante oublie que les places d'aviation ne sont utilisées que dans une direction et qu'une rencontre avec d'autres voies de vol est exclue. De plus, les pilotes savent qu'ils doivent toujours compter avec des croisements. La publication des voltes de remorquage n'est donc pas un moyen adapté pour détourner un danger et leur publication n'est dès lors pas nécessaire.

L.
Les autres faits et arguments des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.
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.

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.

2.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

4.

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 voulus 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).

4.2. En l'occurence, 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.).

5.

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.

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).

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.

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 indécis, 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 publiées dans l'AIP (cf. supra consid. 5.2). En l'occurence, 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 considérée 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 indécise 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 manœuvres 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).

7.

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. 25*a* 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.

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. 25*a* 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.

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. 25*a* 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).

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. 25*a* 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.

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.

8.
Il suit de ce qui précède que le recours doit être rejeté au sens des considérants.

9.
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 n'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.

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.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral :

1.
Rejette le recours.

2.
Statue sans frais.

3.
Alloue à l'intimée une indemnité de dépens fixée à Fr. 4'000.--, à la charge de la recourante.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (Acte judiciaire)
– à l'intimée (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf._____; Recommandé)
– au DETEC (Acte judiciaire)

Le président du collège : Le greffier :

Jérôme Candrian Pierre Voisard

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 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :