

Audience publique du 8 octobre 2012

Recours formé par
la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., ...
contre une décision du directeur de la direction de l'Aviation civile
en matière de maintien de la navigabilité des aéronefs, et des produits, pièces et équipements
aéronautiques

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le numéro 27464 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 11 novembre 2010 par Maître Nicolas BANNASCH, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l., établie et ayant son siège social à L-1110 Findel, Aéroport de Luxembourg, inscrite au registre du commerce et des sociétés sous le numéro ... , représentée par son sinon ses gérants actuellement en fonctions, tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision du directeur de la direction de l'Aviation civile du 15 mars 2010 emportant notamment suspension avec effet immédiat de l'agrément d'organisme de maintenance LU.145.0007 de la partie requérante sur base de l'article 145.B.45 de la Partie 145 du Règlement (CE) n° 2042/2003 du 20 novembre 2003 relatif au maintien de la navigabilité des aéronefs des organismes et des personnels participants à ces tâches ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 25 janvier 2011 ;

Vu le mémoire en réplique déposé au greffe du tribunal administratif en date du 24 février 2011 par Maître Nicolas BANNASCH au nom de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l. ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 24 mars 2011 ;

Vu l'avis du tribunal administratif du 28 mars 2011 autorisant chacune des parties à déposer un mémoire supplémentaire ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe du tribunal administratif en date du 29 avril 2011 par Maître Nicolas BANNASCH au nom de la société à responsabilité limitée ... s.à r.l. ;

Vu le mémoire supplémentaire du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 30 mai 2011 ;

Vu les pièces versées au dossier et notamment la décision entreprise ;

Vu le jugement du tribunal administratif du 17 octobre 2011, n° 27464 du rôle ;

Vu l'arrêt de la Cour administrative du 20 mars 2012, n° 29523C du rôle ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Nicolas BANNASCH et Madame le délégué du gouvernement Jacqueline JACQUES en leurs plaidoiries complémentaires respectives à l'audience publique du 24 septembre 2012.

La société à responsabilité limitée ... s.à r.l., ci-après « ... », société offrant des services aéronautiques divers et disposant pour ce faire d'un agrément en tant qu'organisme de maintenance de son parc aéronautique, fit l'objet en date des 16 et 17 février 2010 d'un audit de la direction de l'Aviation civile (ci-après « la DAC »).

Suite à cet audit, ... se vit adresser une décision datée du 15 mars 2010 du directeur de la DAC, emportant suspension avec effet immédiat de son agrément d'organisme de maintenance LU.145.0007 sur base des prescriptions de l'article 145.B.45 de la Partie 145 du Règlement (CE) n° 2042/2003 du 20 novembre 2003 relatif au maintien de la navigabilité des aéronefs des organismes et des personnels participants à ces tâches, ladite décision étant motivée comme suit :

« Suite à la visite d'audit des 16 et 17 février 2010 je vous fais parvenir en annexe le rapport d'audit du 8 mars 2010 contenant un certain nombre de non-conformités aux exigences de la Partie 145 du Règlement (CE) N° 2042/2003 de la Commission du 20 novembre 2003 relatif au maintien de la navigabilité des aéronefs et des produits, pièces et équipements aéronautiques, et relatif à l'agrément des organismes et des personnels participant à ces tâches.

Au vu de la gravité des constatations faites et notamment au vu des constatations de niveau 1 du rapport d'audit susmentionné, je me dois de vous informer que la Direction de l'Aviation Civile, conformément à l'article 145.8.45 de la Partie 145 du Règlement (CE) N° 2042/2003 précité, se voit contrainte à suspendre avec effet immédiat votre agrément d'organisme de maintenance LU.145.0007. Cette suspension perdurera jusqu'à ce que la DAC ait pu constater, après inspection, que des actions correctives satisfaisantes ont été effectivement mises en œuvre et ceci dans un délai de 3 mois au plus. En cas de non respect de ce délai je me vois contraint d'engager la procédure afin de faire retirer votre agrément LU.145.0007.

Finalement je tiens à attirer votre attention sur le fait que conformément à la procédure administrative non contentieuse, vous disposez d'un délai de 8 jours à partir de la réception de la présente lettre pour présenter vos observations éventuelles ».

Le même jour, le directeur de la DAC adressa encore à ... un courrier libellé comme suit :

« Je me permets de revenir au rapport d'audit du 8 mars 2010 et à mon courrier du 15 mars 2010 ayant ordonné la suspension de votre agrément selon la partie 145 du Règlement (CE) N° 2042/2003 de la Commission du 20 novembre 2003 relatif au maintien de la navigabilité des aéronefs et des produits, pièces et équipements aéronautiques, et relatif à l'agrément des organismes et des personnels participant à ces tâches.

En effet votre agrément a dû être suspendu suite aux non-conformités graves, constatées lors de l'audit en date des 16 et 17 février 2010 et relevant que vous ne remplissez plus à l'heure actuelle les exigences de la partie 145. Ces carences ont laissé apparaître que votre organisme ne dispose pas des moyens nécessaires pour réaliser les travaux voire tâches qui vous incombent à ce titre. Les non-conformités de niveau 1 m'amènent à remettre en cause les certificats de remise en service qui ont été émis par votre organisme alors qu'une partie de votre personnel ayant émis ces certificats n'étaient pas habilités à le faire alors que soit ils ne disposaient pas des habilitations nécessaires soit qu'ils ne disposaient pas de la formation continue requise conformément à l'article 145.A.35 de la Partie 145 du Règlement précité.

Partant, je vous enjoins à faire réévaluer les avions immatriculés sur le registre luxembourgeois par un autre organisme de maintenance part 145 et ce jusqu'au 15 avril 2010 au plus tard. A défaut les certificats de navigabilité de ces aéronefs seront retirés.

Pour ce qui est des aéronefs immatriculés sur les registres non luxembourgeois, je tiens à vous informer que les autorités concernées seront averties de votre situation et des mesures que la DAC a prises à votre encontre concernant votre agrément et les certificats de remise en service émis par le personnel de votre organisme.

Par ailleurs, du fait que vous ne disposez pas d'une autorisation pour effectuer des travaux de maintenance en dehors de votre atelier de maintenance dans des « outstations », sauf pour des interventions ad hoc, sur des avions stationnés ou se trouvant à l'étranger, des doutes sérieux existent pour la DAC quant au fait de savoir comment sont garantis les travaux de maintenance des avions à l'étranger. A ce sujet je vous accorde également un délai jusqu'au 15 avril 2010 au plus tard pour vous mettre en conformité.

La présente est susceptible d'un recours en annulation à intenter dans les trois mois de sa réception devant le tribunal administratif de Luxembourg moyennant le ministère d'avocat à la Cour.(...) »

Suite à ces courriers, ... fit de son côté dresser en date respectivement des 31 mai 2010 et 8 juin 2010 des rapports d'audits par les auditeurs de la société de droit suisse ... GmbH et des auditeurs du groupe de droit français ..., et, au vu du résultat de ces expertises, fit introduire des recours gracieux en date du 14 juin 2010 contre les deux décisions précitées du 15 mars 2010.

Par courriers du 18 juin 2010 et du 12 août 2010, le directeur de la DAC accusa, d'une part, réception du recours gracieux dirigé contre sa décision de suspension de l'agrément d'organisme de maintenance de ..., en y affirmant notamment que ses services « vont procéder à l'analyse de ce dossier sur base de votre argumentaire et des pièces soumises », et, d'autre part, en ce qui concerne la seconde décision, portant notamment remise en cause des certificats de remise en service des aéronefs de ..., affirma que compte tenu de la radiation des divers aéronefs luxembourgeois de ... du registre luxembourgeois, la DAC considérerait le dossier comme clos.

Par un second courrier du 12 août 2010, le directeur de la DAC annonça l'intention de la DAC de procéder à un audit complet de certification de ..., lequel eut lieu, après un courrier de relance de l'avocat de ... du 20 septembre 2010, en date des 12, 13 et 14 octobre 2010.

A défaut de toute suite réservée par la DAC à cet audit, ... a fait déposer en date du 11 novembre 2010 par requête inscrite sous le numéro 27464 un recours tendant à la réformation, sinon à l'annulation de la décision du directeur de la DAC du 15 mars 2010 emportant notamment suspension avec effet immédiat de son agrément d'organisme de maintenance.

Le 18 novembre 2010, la DAC notifia à ... les conclusions résultant de l'audit des 12, 13 et 14 octobre 2010 et, par courrier du 8 décembre 2010, le directeur de la DAC informa ... qu'« *en attendant l'analyse juridique de mes services quant à ce recours et les conséquences éventuelles de toute action supplémentaire de la DAC, je ne puis prendre en considération aucune autre pièce dans ce document [les conclusions de l'audit] jusqu'à clarification de l'action pendante devant le tribunal administratif* ».

Par jugement du 17 octobre 2011, le tribunal déclara le recours principal en réformation irrecevable, reçut le recours subsidiaire en annulation en la forme, et au fond, le déclara justifié, de sorte à annuler la décision du directeur de la DAC du 15 mars 2010 emportant notamment suspension avec effet immédiat de l'agrément l'organisme de maintenance LU.145.0007 de la société ... du chef de violation de l'article 9, alinéa 1^{er}, du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, et ordonna l'effet suspensif du recours pendant le délai et l'instance d'appel, tout en condamnant l'Etat à une indemnité de procédure de 2.000.- €.

Par requête déposée le 22 novembre 2011 au greffe de la Cour administrative, l'Etat releva appel du jugement du 17 octobre 2011.

Par arrêt de la Cour administrative du 20 mars 2012, 29523C du rôle, la Cour administrative, par réformation du premier jugement, dit que le tribunal administratif avait annulé à tort pour violation de l'article 9 du prédit règlement grand-ducal du 8 juin 1979 la décision du directeur de la DAC du 15 mars 2010 portant notamment suspension avec effet immédiat de l'agrément d'organisme de maintenance LU.145.0007 de ..., réforma encore le jugement entrepris en ce qu'il n'y avait pas lieu d'ordonner l'effet suspensif du recours initial introduit le 11 novembre 2010 pendant le délai et l'instance d'appel, déchargea l'Etat de la condamnation à payer à ... une indemnité de procédure d'un montant de 2.000.- € pour la première instance et finalement débouta ... de sa demande en condamnation de l'Etat au paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.000.- € pour l'instance d'appel, la Cour décidant encore de renvoyer l'affaire en prosécution de cause devant les premiers juges, alors que les autres moyens dirigés contre la décision déférée du directeur de la DAC, concernant la réalité et la pertinence des manquements relatés dans le rapport d'audit du 8 mars 2010 ainsi que les irrégularités formelles mises en avant par la société ... ayant précédé la rédaction de la version finale du rapport d'audit litigieux et tirées des prétendues violations du règlement CE 2042/2003 et de la prétendue absence de l'avis d'un inspecteur notifié préalablement à l'organisme d'entretien en conformité avec la procédure « *DAC-AIR 310* », n'avaient pas été examinés par le tribunal administratif.

Comme retenu par la Cour administrative, il appartient dès lors au tribunal, sur renvoi, de trancher deux moyens, à savoir, en premier lieu celui relatif à des prétendues irrégularités formelles ayant précédé la rédaction de la version finale du rapport d'audit litigieux et tirées de violations du règlement CE 2042/2003 du 20 novembre 2003 relatif au maintien de la navigabilité des aéronefs et des produits, pièces et équipements aéronautiques, et relatif à l'agrément des organismes et des personnels participant à ces tâches - ci-après « le règlement

(CE) n° 2042/2003 » - ainsi que de la prétendue absence de l'avis d'un inspecteur notifié préalablement à l'organisme d'entretien en conformité avec la procédure « DAC-AIR 310 » - le tribunal étant en effet appelé à vérifier d'abord la légalité extrinsèque de l'acte lui déféré, et ensuite sa légalité intrinsèque par le biais de l'examen de la légalité des motifs invoqués à la base de la décision déférée.

En ce qui concerne dès lors ce moyen de légalité externe, ... fait plaider que la procédure d'agrément des organismes PART 145 prévue à la procédure de navigabilité DAC-AIR310 imposerait, dans l'hypothèse de constatations de niveau 2, sinon de constatations mineures de niveau 1, de ne procéder à une suspension respectivement à un retrait qu'après un délai de 8 jours échus, tandis que cette même procédure DAC-AIR310 prévoirait également dans le cadre de graves constatations de niveau 1 de ne procéder à une suspension respectivement à un retrait que sur avis de l'inspecteur notifié préalablement à l'organisme d'entretien.

Or, ... maintient cependant qu'en l'espèce aucune information, aucune recommandation précise de l'inspecteur tel que pourtant prévue par la procédure DAC-AIR310 en présence de constatations de niveau 1 graves n'existerait, respectivement aucun délai de huit jours ne lui auraient été laissé avant la prise de décision discutée.

La partie étatique n'a pas pris position par rapport à ce moyen, si ce n'est d'affirmer que seules les procédures applicables sur le plan communautaire telles que fixées par le règlement (CE) n° 2042/2003 constitueraient la base de référence et « *non pas une quelconque procédure interne dépourvue de toute valeur juridique* ».

Le tribunal ne saurait partager ce raisonnement. En effet, s'il est vrai que les directives internes qu'une autorité administrative, dans le cadre de son champ de compétence, peut adopter pour se donner des lignes de conduite en fixant par exemple des procédures ou critères suivant lesquels certaines affaires qui lui sont soumises ou qui relèvent de son domaine de compétence sont à traiter notamment par les fonctionnaires qui se trouvent sous ses ordres, doivent obligatoirement se situer dans le cadre des dispositions légales et réglementaires applicables et qu'elles ne peuvent en aucun cas comprendre des règles allant au-delà de ce qui est expressément prévu par la loi ou ses règlements grand-ducaux d'application, cette autorité et les autorités subordonnées sont toutefois tenues de respecter les consignes des directives internes répondant à ces exigences et l'administré peut, en vertu de l'adage « *tu patere legem quam ipse fecisti* », requérir le respect de celles de ces directives internes dont il a pu avoir connaissance à travers une certaine publicité leur conférée¹.

Or, il résulte de la circulaire « *Procedure for initial, continued and variation approval of Part 145 organisations* » de la DAC, référencée sous la désignation « DAC-AIR310 » et expressément approuvée par le directeur de la DAC, que cette circulaire, destinée « *to describe DAC Luxembourg (DACL) procedure for the management of EASA PART 145 approvals. In particular; this document defines the DACL procedure regarding: - the initial grant and issue of a PART 145 approval ; - the continued oversight and the management of changes to these approvals; the management of the findings ; - the revocation, suspension and limitation policy* », prévoit explicitement sous son point 2.5 intitulé « *Revocation,*

¹ Voir notamment trib. adm. 13 décembre 2006, n° 19410a, Pas. adm. 2011, V° Impôts, n° 451 ; voir aussi sous V° Actes réglementaires, n° 3.

suspension and limitation of approval » que « If DACL has established findings which constitute a potential safety threat, the auditing surveyor will recommend immediate suspension or limitation of the approval to the civil aviation directorate. In case of unanswered level 2 findings or minor level 1 findings, a formal reminder letter will be sent to the organisation, asking for finding clearance within 8 working days as per applicable Luxembourg rules. Beyond that period, if the findings are not closed, the auditing surveyor will recommend suspension or limitation of the approval to the civil aviation directorate », le point 2.6, intitulé « Findings » précisant pour sa part que « For level 1 findings, immediate action is recommended by the auditing surveyor, either through an accepted autolimitation of the organisation under the control of their quality system, or through the activation of the revocation, suspension and limitation procedure of paragraphe 2.5. ».

Il en résulte dès lors que la DAC s'est donnée pour règle interne, d'une part, que toute suspension ou retrait d'agrément doit reposer sur une recommandation afférente de l'auditeur ayant personnellement retenu des constatations constituant un risque potentiel pour la sécurité et, d'autre part, que ces constatations soient notifiées préalablement à l'organisme d'entretien (« *The auditor is responsible for the management of the findings. He informs the organisation of opening and closing of the findings* ») ; par ailleurs, la procédure DAC-AIR310 précise, telle qu'indiqué ci-dessus, qu'une lettre de rappel doit être adressée à l'organisme d'entretien en cas de constatations de niveau 2 ou de constatations de niveau 1 de moindre importance non corrigées, lettre de rappel accordant à l'organisme d'entretien un délai de 8 jours afin de prendre les mesures correctives s'imposant.

En d'autres termes, la procédure DAC-AIR310 prévoit deux cas de figure distincts : une constatation de niveau 1 dûment constatée par un auditeur et notifiée à l'organisme d'entretien peut, sur recommandation afférente de l'auditeur, faire l'objet d'une suspension ou d'une limitation immédiate d'agrément ; dans ce cas de figure, l'avis de auditeur sera nécessairement notifié à l'organisme d'entretien en même temps que la décision afférente prise par le directeur de la DAC. En revanche, en cas de constatations de niveau 2 ou de constatations de niveau 1 de moindre importance non corrigées après leur notification à l'organisme d'entretien, une lettre de rappel est adressée à l'organisme d'entretien en lui accordant un délai de 8 jours afin de prendre les mesures correctives s'imposant ; dans ce cas de figure, ce n'est que si les mesures correctives n'ont pas été prises passé le délai imparti de 8 jours que l'auditeur recommandera la suspension ou la limitation de l'agrément.

Or, en l'espèce, force de constater, de concert d'ailleurs avec la Cour administrative, que le directeur de la DAC n'a accordé à ... un délai de 8 jours pour présenter ses observations que postérieurement à sa décision de suspension avec effet immédiat du 15 mars 2010 et que les constatations qualifiées de niveau 1 n'ont été notifiées à ... que conjointement avec la décision déferée du 15 mars 2010. Si, du point de vue des règles édictées par la procédure DAC-AIR310, ces notifications concomitantes et l'absence de délai accordé en vue d'apporter les correctifs nécessaires correspondent à la procédure prévue pour les constatations de niveau 1, encore faut-il qu'une telle procédure repose sur une recommandation précise de l'auditeur, la procédure DAC-AIR310 exigeant en effet que l'auditeur recommande dans ce cas de figure soit la suspension immédiate, soit la limitation immédiate de l'agrément (« *the auditing surveyor will recommend immediate suspension or limitation of the approval* »).

Toutefois, en l'espèce, tel que critiqué par ..., le rapport d'audit du 8 mars 2010, établi le 4 mars 2010, s'il énumère une liste de constatations de niveau 1 et 2, contient pour toute

recommandation que « *Suite à notre audit identifiant plusieurs non-conformités majeures, nous recommandons que des sanctions (sic) soient prises à l'encontre des activités de l'organisme d'entretien* ». Aussi, outre que les mesures de retrait, de suspension ou de limitation d'agrément ne constituent pas des sanctions, mais des mesures préventives reposant sur une atteinte avérée ou potentielle à la sécurité, force est de constater qu'une telle recommandation, de par son caractère vague et imprécis, ne répond pas aux exigences de la procédure DAC-AIR310, en ce que l'auditeur, c'est-à-dire le spécialiste qui a formulé personnellement les constats sur place, censé pourtant proposer personnellement la mesure appropriée compte tenu de l'importance des non-conformités constatées, en a abandonné l'appréciation au directeur de la DAC.

En ce qui concerne le second moyen en latence, à savoir les contestations par ... relatives à la classification par la DAC des manquements relatés dans le rapport d'audit du 8 mars 2010, le tribunal relève que ledit rapport d'audit répertorie, outre des constatations de niveau 2 à corriger endéans un délai de 2 mois, 9 constatations de niveau 1, à savoir :

- les « *out-stations* » ne seraient pas identifiées dans le « *maintenance organisation exposition* » ;
- plusieurs membres du personnel de certification ne posséderaient pas la qualification de type approprié en rapport avec l'habilitation éditée par ... ;
- ... validerait des « *on job trainings* » sur des types d'appareils donnés par un instructeur n'ayant pas ces types d'appareil sur sa licence ;
- ... ne pourrait pas démontrer les 6 mois d'expérience de pratiques réelles au cours des deux dernières années consécutives, à défaut d'enregistrement disponible ;
- ... n'aurait pas de programme de formation continue ;
- toutes les pièces en stock au magasin n'auraient pas un certificat libératoire ;
- plusieurs certificats pour remise en service auraient été signés par du personnel ne pouvant être habilité comme personnel de certification ;
- des cartes d'habilitation seraient données à du personnel de certification n'ayant pas les compétences requises ;
- des remarques ouvertes en mars 2009 seraient toujours ouvertes à ce jour, malgré une revue de direction et la signature du document d'audit par le dirigeant responsable.

... reproche plus particulièrement à la décision déférée d'être entachée d'une erreur d'appréciation des faits et d'être disproportionnée, ... estimant en effet que les points relevés lors de l'audit ne sauraient être qualifiés de constatations de niveau 1.

Elle développe à ce sujet une double argumentation, en s'emparant du fait que la décision lui impartit un délai pour procéder aux actions correctives, et ce alors qu'un tel délai préfixe ne serait envisagé que dans le cadre de l'article 145.B.50 du règlement CE 2042/2003, lequel ne concernerait toutefois que les manquements de niveau 2, pour en déduire que du fait de la prévision d'un délai, la DAC admettrait implicitement ne viser en fait que des manquements de niveau 2, seuls manquements susceptibles de bénéficier d'un tel délai de mise en conformité. Dans le même ordre d'idées, ... estime encore que si dans l'hypothèse de constatations de niveau 1, l'autorité compétente est autorisée à suspendre, retirer ou limiter l'agrément jusqu'à ce qu'une action corrective satisfaisante soit mise en

œuvre par l'organisme, la DAC, en procédant à une suspension avec effet immédiat en lieu et place d'un retrait avec effet immédiat, semblerait être d'avis que les constatations de niveau 1, effectuées par ses soins, ne seraient pas d'une gravité susceptible de justifier un retrait immédiat de l'agrément. Aussi, ce serait à tort que la DAC aurait qualifié les manquements constatés comme relevant du niveau 1, alors qu'ils ne constitueraient en aucun cas des manquements portant atteinte à la sécurité aérienne, ... se prévalant à ce sujet d'expertises réalisées postérieurement à la décision déferée par les experts du Group ..., sinon ... GmbH, dont il résulterait que les quelques points constatés par la DAC ne constitueraient en aucun cas des manquements classés niveau 1, lesquels auraient seuls été en mesure de justifier en fait et en droit la décision discutée.

Enfin, ..., au-delà de ces contestations, relève qu'en tout état de cause, il aurait appartenu à la DAC de motiver sa classification, et non seulement de constater l'effectivité d'un éventuel manquement aux exigences de la Partie 145 du règlement (CE) n° 2042/2003.

L'Etat, de son côté, met d'abord en exergue que s'agissant d'*« une affaire technique très complexe »*, il serait *« difficile au tribunal de porter une appréciation sur les conclusions des experts, voire des inspecteurs de la DAC, prises dans le cadre d'un audit »*, et d'autant plus que *« dans un recours en annulation il n'appartient pas [au] tribunal de substituer sa décision à celle de l'autorité administrative compétente »*. Soulignant encore que la sécurité aérienne serait en jeu dans la présente affaire, l'Etat affirme que les procédures faisant partie du déroulement d'un audit offriraient toutes les garanties nécessaires pour justifier les décisions prises dans ce contexte de la sécurité aérienne qui fait partie des compétences de la DAC.

L'Etat affirme ensuite que la classification des non-conformités relèverait de *« l'appréciation souveraine »* des agents de la DAC et qu'il n'existerait *« aucun canevas préétabli opérant une classification automatique d'une non-conformité »*, de sorte à répéter que la classification relèverait de la libre appréciation des auditeurs de l'autorité de supervision, *« toutefois sommés de motiver leur classification et de suivre le cadre également fixé par l'article 145.A.95 »*.

Enfin, la partie publique affirme que les manquements constatés correspondraient à des carences d'une gravité méritant déjà à eux seuls la suspension de l'agrément de ..., l'Etat développant plus en avant cette affirmation au sujet de deux manquements constatés déterminés, à savoir la non-conformité de locaux *« out-stations »*, en exposant que la conformité des locaux constituerait un élément primordial qui aurait un lien direct sur la qualité des travaux effectués à cet endroit spécialement agréé par l'autorité de supervision et par conséquent un risque non négligeable pour la sécurité aérienne, l'Etat estimant à cet égard qu'*« effectuer des travaux d'entretien de manière systématique et répétée en des lieux qui n'ont pas été préalablement agréés par l'autorité de supervision, constitue une non-conformité grave, méritant une classification de niveau 1, car cet agissement ne fait que contourner les exigences requises en termes de capacité professionnelle (utilisation de personnel de certification qualifié, outillage, documentation appropriée...) dûment attestée par l'octroi d'un agrément par l'autorité compétente »*. En ce qui concerne la formation *« on the job »* sur des types d'aéronefs donnée par un instructeur ne disposant pas de la qualification afférente sur sa licence de mécanicien, la partie publique affirme qu'il serait *« incontestable »* qu'un tel agissement serait tout à fait contraire à l'esprit de la réglementation prescrivant l'utilisation d'un personnel de certification qualifié et détaillant la formation de ce personnel et que *« nul ne peut nier le lien direct sur la sécurité aérienne et la*

qualité des prestations effectuées par l'atelier par le fait que des formations soient validées par un instructeur ne disposant pas du brevet approprié dans des endroits non déclarés. Eu égard à la gravité de la non-conformité constatée, une classification en écart de niveau 1 était largement justifiée ».

Au vu de cette argumentation étatique, qui revient en fait incidemment à dénier au tribunal tout pouvoir de contrôle, tantôt sous couvert de la complexité technique de la matière, tantôt sous couvert du pouvoir d'appréciation souverain de l'administration, il échet de rappeler que si les conditions d'opportunité d'une décision échappent certes au contrôle du juge de l'annulation, celui-ci, toutefois, garde un droit et un devoir de contrôle portant sur l'existence du motif de refus, concernant même une décision discrétionnaire. A ce sujet, il convient de souligner qu'un pouvoir discrétionnaire des autorités administratives ne s'entend non pas comme un pouvoir absolu, inconditionné ou à tout égard arbitraire, mais comme la faculté qu'elles ont de choisir, dans le cadre des lois, la solution qui leur paraît préférable pour la satisfaction des intérêts publics dont elles ont la charge². Aussi, l'autorité administrative doit en tout état de cause justifier ses décisions même si elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation : pour montrer qu'elles reposent bien sur des motifs existants, pour les rendre compréhensibles au regard des faits et en permettre le contrôle par le juge³.

Dès lors, même lorsque l'autorité administrative compétente a un pouvoir discrétionnaire, l'existence et la validité des motifs décisionnels sont une condition essentielle de la légalité de l'acte et il appartient au juge administratif de vérifier si les motifs invoqués ou résultant du dossier sont de nature à justifier la décision attaquée⁴, de sorte que lorsque l'autorité s'est méprise, à partir de données fausses en droit ou en fait, sur ses possibilités de choix et sur les limites de son pouvoir d'appréciation, il y a lieu à annuler la décision en question.

Enfin, il y a lieu de souligner qu'en matière de contentieux administratif, la charge de la preuve est partagée entre les parties demanderesse et défenderesse. Ainsi, si le régime administratif de la preuve fait en premier lieu peser le fardeau de la preuve sur le demandeur, lequel doit effectivement combattre et démentir le contenu et la légalité de l'acte administratif critiqué, il n'en reste pas moins que l'administration, c'est-à-dire la partie défenderesse, ne saurait rester purement passive. En effet, l'administration doit collaborer à l'établissement des preuves, ceci spécialement dans les cas dans lesquels elle détient les pièces ou informations nécessaires à la connaissance de la vérité ou encore, lorsque l'acte soumis au contrôle du juge est le fruit d'une initiative de l'administration, l'appelant à démontrer notamment la matérialité des faits à la base de sa décision⁵.

Au-delà de ce rappel théorique, il convient de constater qu'en l'espèce, contrairement à ce qu'affirme la partie étatique, le pouvoir d'appréciation du directeur de la DAC ne relève pas d'un pouvoir discrétionnaire, non déterminé par un canevas des non-conformités, mais qu'il s'inscrit dans les dispositions précises de l'article 145.A.95 du règlement (CE) n° 2042/2003, article intitulé « *Constatations* », qui définit une constatation de niveau 1 comme correspondant « *à un non respect significatif des exigences de la Partie*

² « *Les limites du pouvoir discrétionnaire des autorités administratives* », in Rapports belges du VIIe Congrès international de Droit comparé, Bruxelles, CIDC, 1966, p.449.

³ D. Lagasse, L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif, Bruylant, 1986, n° 253, p. 422.

⁴ CdE, 11 mars 1970, Pas.21, p.339.

⁵ Trib. adm. 21 mars 2002, n° 13690, Pas.adm. 2011, V° Procédure contentieuse, n° 588, et autres références y citées.

145 abaissant le niveau de sécurité et portant gravement atteinte à la sécurité du vol », tandis qu'une constatation de niveau 2 y est définie comme correspondant « *à un non respect des exigences de la Partie 145 qui pourrait abaisser le niveau de sécurité et éventuellement porter atteinte à la sécurité du vol* », la distinction entre les deux niveaux résidant donc dans l'atteinte à la sécurité de vol, une constatation de niveau 1 impliquant un non respect significatif des exigences normatives et une atteinte grave avérée, tandis qu'une constatation de niveau 2 concerne un risque potentiel pour la sécurité aérienne.

Par ailleurs, en ce qui concerne les constatations de niveau 1, l'article 145.B.50 prévoit que si au cours d'audits ou par d'autres moyens, une non-conformité aux exigences de la Partie 145 est prouvée, l'autorité compétente retire, limite ou suspend immédiatement, en totalité ou en partie, « *en fonction de l'importance de la constatation de niveau 1* », l'agrément d'organisme de maintenance, et ce jusqu'à ce qu'une action corrective satisfaisante soit mise en oeuvre par l'organisme.

Le tribunal constate encore qu'il résulte des deux expertises commanditées par ... à Group ... et ... Gmbh que ces experts ont conclu, au terme d'un audit de la situation de la demanderesse que le niveau de non-conformité 1 tel que retenu par la DAC ne serait pas justifié ni en droit ni en fait, respectivement que « *at the date of the audit, the audit team found no significant non-compliance with Part-145 requirements which could reduce safety standards and endanger flight safety seriously* ». Si, tel que souligné à juste titre par la partie étatique, ces deux expertises ne sauraient valoir automatiquement preuve de l'absence de non-conformités de niveau 1 dans le chef de la demanderesse et anéantir *ipso facto* les constatations de l'auditeur étatique, et ne sauraient être prises telles quelles pour argent comptant par le tribunal, il n'en reste pas moins que les conclusions de ces experts, certes mandatés par la demanderesse, sont de nature à combattre effectivement le contenu et la légalité de la décision déferée, de sorte à opérer, conformément au régime administratif de la preuve, un renversement de la charge de la preuve, l'autorité étant à son tour appelée à établir la légalité de l'acte et étant tenue, à cet effet, d'une obligation de collaboration.

Aussi, en l'espèce la partie étatique, confrontée aux contestations circonstanciées de ..., appuyées par les rapports d'expertises Group ... et ... Gmbh, aurait, en application des principes exposés ci-avant et des définitions réglementaires, dû d'abord établir, ou du moins exposer de manière convaincante, que les manquements constatés constituent un non respect significatif des exigences de la Partie 145 et que ces non-conformités abaissent le niveau de sécurité et portent gravement atteinte à la sécurité du vol : il aurait dès lors appartenu à la DAC d'établir, ou du moins d'exposer crédiblement la mesure dans laquelle lesdits manquements, listés ci-dessus, constituent un non respect significatif des exigences de la Partie 145, en précisant obligatoirement quelles prescriptions de la Partie 145 auraient été violées et pourquoi un tel manquement doit être considéré comme étant significatif.

Il aurait ensuite appartenu à la DAC d'exposer dans quelle mesure ces manquements constatés constitueraient une atteinte avérée à la sécurité aérienne, en exposant pourquoi les non-conformités abaisseraient effectivement le niveau de sécurité et porteraient gravement atteinte à la sécurité de vol, l'effectivité et la gravité de l'atteinte étant précisément les caractéristiques départageant un manquement de niveau 1 d'un manquement de niveau 2, lequel vise un risque potentiel (« *pourrait abaisser* », « *éventuellement porter atteinte* ») pour la sécurité aérienne.

Enfin, le choix de la classification de constatation de niveau 1 dûment établi, il aurait encore appartenu au directeur de la DAC d'exposer pourquoi, parmi les différentes mesures envisageables, à savoir le retrait, la limitation ou la suspension immédiate, en totalité ou en

partie de l'agrément, il a opté « *en fonction de l'importance de la constatation de niveau 1* » - en l'absence de toute recommandation du spécialiste ayant effectué l'audit de ... - pour une suspension immédiate totale de l'agrément de la demanderesse.

Or, en l'espèce, tel que relevé ci-avant, la partie étatique se contente à cet égard d'affirmations non étayées d'éléments concrets et précis, en soulignant itérativement le lien direct entre les manquements constatés et la sécurité aérienne et en affirmant le caractère indéniable du risque en résultant pour la sécurité aérienne. Si un tel lien ne saurait guère être discuté, il n'est toutefois à lui seul pas suffisant pour justifier la classification opérée, laquelle doit reposer, comme souligné ci-dessus, sur un danger avéré et grave, et non seulement sur une potentialité. A cet égard, le tribunal relève d'ailleurs que la partie étatique elle-même affirme que la non-conformité des locaux constituerait un « *risque non négligeable* » pour la sécurité aérienne, de sorte à énerver elle-même sa classification de niveau 1, un risque décrivant en effet par définition un évènement potentiel, mais non une atteinte avérée, de sorte qu'une telle constatation aurait dû être classée comme relevant du niveau 2, et non du niveau 1.

Le même constat s'impose d'ailleurs en ce qui concerne la seule autre constatation à avoir été tentativement justifiée par la partie publique en cours de procédure contentieuse, à savoir la validation par ... de formations « *on the job* », la partie étatique ayant à cet égard mis en avant la contrariété de ce procédé « *à l'esprit de la réglementation prescrivant l'utilisation d'un personnel de certification et détaillant la formation de ce personnel* » et en affirmant que « *nul ne peut nier le lien direct sur la sécurité aérienne et la qualité des prestations effectuées par l'atelier par le fait que des formations soient validées par un instructeur ne disposant pas du brevet approprié en des endroits non déclarés* », affirmations qui ne suffisent pas aux exigences de preuve découlant du régime administratif de la preuve et des définitions réglementaires des constatations.

Il s'ensuit que le tribunal n'est pas à même, au vu des éléments lui soumis en cours de procédure contentieuse, de retracer la classification retenue par la DAC, et en particulier de retracer le choix opéré d'une classification des constatations litigieuses de niveau 1, plutôt, que celle prônée par la partie demanderesse d'une classification de niveau 2.

Il convient à cet égard de souligner que les pièces versées en cause, et en particulier le rapport d'audit de la DAC du 8 mars 2010, communiqué au tribunal seulement en date du 19 octobre 2011 sur demande expresse de celui-ci, ne permettent pas plus de retracer la classification retenue par la DAC, ledit rapport étant en effet extrêmement concis, en ce sens qu'il ne précise pas exhaustivement les manquements et non-conformités constatés, mais se contente d'énoncer abstraitement la plupart des non-conformités retenues en les illustrant de quelques exemples et d'affirmer que plusieurs non-conformités, classées sans autre explication en niveau 1, seraient « *majeures* ».

Enfin, le tribunal relève à l'instar de la Cour administrative que si la DAC entend s'emparer des antécédents de ... afin de justifier la décision déférée, ces antécédents, et notamment l'incident aérien survenu le 20 février 2010 aux Seychelles, sont étrangers au présent litige issu exclusivement des constatations du rapport d'audit et de la décision de suspension subséquente.

La partie étatique étant dès lors, en l'état actuel d'instruction du dossier, restée en défaut de préciser concrètement les raisons de fait et de droit permettant de justifier la décision déférée par rapport aux définitions explicites de la Partie 145 du règlement (CE) n° 2042/2003 et au vu des contestations circonstanciées de la partie demanderesse, la décision

du directeur de la DAC du 15 mars 2010 emportant notamment suspension avec effet immédiat de l'agrément de ... encourt l'annulation.

Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, et sans qu'il soit besoin de statuer plus en avant, le recours en annulation tel qu'introduit par ... est à déclarer fondé.

... a encore sollicité le bénéfice de l'effet suspensif du recours pendant le délai et l'instance d'appel, étant donné que la décision de suspension déférée l'empêcherait de réaliser son objet social et compromettrait gravement son avenir sur le territoire luxembourgeois.

La condition tenant au risque du préjudice grave et définitif, susceptible d'être causé à la partie demanderesse à travers la décision administrative déférée au tribunal, telle qu'énoncée par l'article 35 de la loi modifiée du 21 juin 1999, se trouve remplie en l'espèce, étant donné que le maintien de la décision de suspension querellée de nullité risque de causer à la demanderesse un préjudice grave et définitif, consistant, outre en un préjudice matériel résultant de la cessation temporaire des activités de la demanderesse sur le territoire, en une atteinte à sa réputation professionnelle susceptible de porter - partiellement ou totalement - définitivement préjudice à sa survie économique.

Il convient dès lors d'ordonner l'effet suspensif du présent recours pendant le délai et l'instance d'appel.

La demanderesse réclame finalement l'allocation d'une indemnité de procédure d'un montant de 2.000.- € sur base de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, indemnité de procédure dont la partie étatique demande toutefois le rejet.

Le tribunal constate qu'en dépit d'un recours gracieux sollicitant l'annulation de la décision incriminée à un stade pré-contentieux alors que la situation factuelle de la demanderesse avait manifestement évolué de manière positive - le directeur admettant lui-même le constat de « *certaines indicateurs encourageants* » susceptibles de mettre un terme à la suspension de l'agrément de la demanderesse - la partie demanderesse a été obligée de poursuivre la procédure contentieuse et obligée de déposer de nombreux actes de procédure, alors que le directeur a refusé en date du 8 décembre 2011, compte tenu de l'introduction du présent recours contentieux, de prendre en compte le résultat de l'audit effectué en date des 12, 13 et 14 octobre 2010 et, le cas échéant de reconsidérer sa décision de suspension de l'agrément de

Or, le directeur, ce faisant, a non seulement agi en violation de l'obligation de collaboration s'imposant également à l'administration, mais, en refusant de reconsidérer sa décision de suspension au vu des nouveaux éléments favorables du dossier, s'est encore inscrit en porte-à-faux avec sa propre décision du 15 mars 2010, dans laquelle il avait limité la durée de la suspension « *jusqu'à ce que la DAC ait pu constater, après inspection, que des actions correctives satisfaisantes ont été effectivement mises en œuvre* », le motif avancé pour ce faire par le directeur, à savoir l'introduction par la demanderesse d'un recours contentieux, devant s'analyser comme un itératif rejet du principe du respect des droits de la défense et du contradictoire.

Aussi, au vu des circonstances particulières du présent litige et notamment en raison de son issue, du fait que ..., confrontée à un refus de collaboration de la DAC a été obligée de se pourvoir en justice sous l'assistance d'un avocat et de déposer de nombreux actes de

procédure, il serait inéquitable de laisser à charge de la demanderesse l'intégralité des frais et honoraires non compris dans les dépens.

Compte tenu des éléments d'appréciation en possession du tribunal, des devoirs et du degré de complexité de l'affaire, ainsi que du montant réclamé, et au vu de l'article 33 de la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, il y a lieu d'évaluer *ex æquo et bono* l'indemnité à allouer à la demanderesse à un montant de 2.000.- €.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, première chambre, statuant contradictoirement ;

déclare le recours principal en réformation irrecevable,

reçoit le recours subsidiaire en annulation en la forme,

au fond le déclare justifié,

partant, annule la décision du directeur de la direction de l'Aviation civile du 15 mars 2010 emportant notamment suspension avec effet immédiat de l'agrément d'organisme de maintenance LU.145.0007 de la partie requérante,

ordonne l'effet suspensif du présent recours pendant le délai et l'instance d'appel,

condamne l'Etat à payer à la demanderesse une indemnité de procédure d'un montant de 2.000.- €.

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique du 8 octobre 2012 par :

Marc Sünner, vice-président,
Thessy Kuborn, premier juge,
Alexandra Castegnaro, juge,

en présence du greffier en chef Arny Schmit.

s. Schmit

s. Sünner