

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 243.662 du 11 février 2019

A. 227.327/XV-3990

En cause : **PIREZ Sandy**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Stéphanie GOLINVAUX
et Hannah TACHENY, avocats,
avenue Louise 326
1050 Bruxelles,

contre :

1. l'État belge, représenté par
le Ministre de la Mobilité,
**2. la direction générale Transport aérien
du Service public fédéral Mobilité et Transports (DGTA)**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Bart VAN HYFTE
et Laurent DELMOTTE, avocats,
avenue de la Toison d'Or 77
1060 Bruxelles,

Partie intervenante :

**la société anonyme
BLUETAIL FLIGHT SCHOOL**,
ayant élu domicile chez
M^e Jacquelin d'OULTREMONT, avocat,
avenue de Broqueville 116 bte 1
1200 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 1^{er} février 2019, Sandy PIREZ demande la suspension, selon la procédure d'extrême urgence, de l'exécution de la décision de la Direction générale Transport aérien du Service Public Fédéral Mobilité et Transports lui refusant la délivrance d'une licence CPL(A) (*Commercial Pilote Licence*), décision qui lui a été communiquée par un courriel du 15 janvier 2019.

II. Procédure

Par une ordonnance du 1^{er} février 2019, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 8 février 2019 à 9 heures 30.

La partie adverse a déposé une note d'observations et le dossier administratif.

La partie intervenante a déposé une requête en intervention.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, président f.f., a fait rapport.

M^{es} Stéphanie GOLINVAUX et Hannah TACHENY, avocats, comparaissant pour la requérante, M^e Laurent DELMOTTE, avocat, comparaissant pour les parties adverses, et M^e Maxime DEVUYST, *loco* M^e Jacquelin d'OULTREMONT, avocat, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Denis DELVAX, premier auditeur au Conseil d'État, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Disposition applicable

Le règlement UE n° 1178/2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile prévoit, en son appendice 3, point 9, ce qui suit :

"FORMATION EN VOL

9. La formation en vol, à l'exclusion de la formation de qualification de type, comprendra au moins 195 heures au total, toutes les épreuves intermédiaires d'évaluation comprises, dont un maximum de 55 heures sur l'ensemble du cours peut être du temps aux instruments au sol. Au cours des 195 heures, les candidats devront au moins accomplir:

- a) 95 heures d'instruction en double commande, dont un maximum de 55 heures peut être du temps aux instruments au sol;
- b) 70 heures en tant que PIC, dont du temps de vol en VFR et aux instruments en tant qu'élève commandant de bord (SPIC). Le temps de vol aux instruments en tant que SPIC ne sera comptabilisé comme du temps de vol PIC qu'à concurrence de 20 heures;

c) 50 heures de vol en campagne en tant que PIC, dont 1 vol en VFR en campagne d'au moins 540 km (300 NM) au cours duquel des atterrissages avec arrêt complet seront effectués sur 2 aérodromes autres que l'aérodrome de départ;

d) 5 heures de vol seront effectuées de nuit, dont 3 heures d'instruction au vol en double commande et au moins 1 heure de navigation en campagne, ainsi que 5 décollages en solo et 5 atterrissages avec arrêt complet en solo;

e) 115 heures de temps aux instruments comprenant au moins:

1) 20 heures en tant que SPIC;

2) 15 heures de MCC, pour lesquels un FFS ou un FNPT II peut être utilisé;

3) 50 heures d'instruction au vol aux instruments, dont au maximum:

i) 25 heures peuvent être du temps aux instruments au sol dans un FNPT I; ou

ii) 40 heures peuvent être du temps aux instruments au sol dans un FNPT II, un FTD 2 ou un FFS, dont un maximum de 10 heures peut être effectué dans un FNPT I.

Un candidat détenteur d'un certificat attestant qu'il a accompli le module de base de vol aux instruments recevra un crédit de 10 heures maximum correspondant au temps d'instruction aux instruments exigé. Les heures effectuées dans un BITD ne pourront servir de crédit.

f) 5 heures à effectuer dans un avion certifié pour le transport d'au moins 4 personnes, doté d'une hélice à pas variable et d'un train d'atterrissage escamotable".

IV. Faits

Les faits utiles à l'examen de la cause peuvent être résumés comme suit.

La partie intervenante organise des formations en vue de l'obtention de divers types de licence pour le pilotage des aéronefs. Les programmes de ces formations sont repris dans des manuels de formation qui ont reçu l'approbation de la partie adverse en date du 6 octobre 2014 et du 2 février 2016, la portée exacte de cette approbation étant discutée par les parties. Ces manuels tels que présentés par la requérante et l'intervenante indiquent que la formation comprend respectivement 47,5 heures (version de 2014) et 50 heures (version de 2016) de formation dans un simulateur FNPT II, la partie adverse contestant cependant ces données dans certaines pièces du dossier administratif.

La partie intervenante mentionne une visite d'inspection de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne (EASA) qui a eu lieu en février 2016, et dont le *debriefing* n'a donné lieu à aucune suite problématique; elle produit un courrier électronique subséquent dans lequel les services de la partie adverse se montrent au contraire très satisfaits. Elle fait également état de deux audits réalisés en 2017 et en 2018 par la partie adverse et qui, selon elle, auraient confirmé la conformité de ses programmes aux règles applicables. Elle se réfère notamment à un courrier

électronique du 18 mars 2018 par lequel la partie adverse lui indique n'avoir relevé aucune non conformité et n'avoir que des remarques [de détail] à formuler.

La requérante a suivi une telle formation depuis septembre 2016 afin d'obtenir la licence de pilote commercial dite CPL(A). En octobre 2018, après avoir réussi l'examen final (*skill test*), elle a sollicité de la partie adverse l'octroi de la licence correspondante.

Le 9 janvier 2019, la partie adverse lui a fait savoir par un courrier électronique qu'il semblerait que la formation suivie ne permettait pas d'obtenir cette licence dans la mesure où elle ne répondrait pas entièrement aux exigences du règlement précité. La partie intervenante, informée de ce problème, a contesté l'interprétation ainsi donnée aux dispositions de ce Règlement.

Une réunion a été organisée le 14 janvier 2019 entre la partie adverse et la partie intervenante.

Dans un courrier du 18 janvier 2019, la partie adverse adresse à la partie intervenante le compte-rendu de cette réunion. Il y est fait mention des cinq élèves concernés par le refus de licence, parmi lesquels la requérante, et le nombre d'heures de formation en vol manquant pour chacun d'eux y est précisé.

Le 15 janvier 2019, la partie adverse a informé la requérante, par courrier électronique, que la licence ne lui serait pas délivrée. Ce courriel, qui constitue l'acte attaqué, se présente comme suit :

"Madame,

Je fais suite au mail que je vous avais envoyé concernant la formation intégrée ATP que vous avez suivie chez BFS.

Nous ne pouvons vous délivrer de licence CPL(A) car la formation que vous avez effectuée n'est pas conforme à la réglementation (UE) n° 1178/2011, en particulier, elle n'est pas conforme à l'appendice 3 de cette réglementation.

Nous avons détecté que la formation ne comprend pas suffisamment d'heures de temps aux instruments car un nombre trop important d'heures dans le simulateur (FNPTII) a été comptabilisé dans le total d'heures de temps aux instruments. Le nombre d'heures dans le simulateur que l'on peut comptabiliser est réglementairement limité à 40 heures. Il en a été porté davantage à votre crédit.

Nous avons tenu une réunion avec votre école, BFS Evolution, mais aucune action corrective n'a été proposée.

Nous vous confirmons cette décision par courrier recommandé et nous vous enverrons une copie de cette décision par envoi électronique [...]"

Le 29 janvier 2019, après d'autres échanges informels, la partie intervenante et les élèves concernés ont réitéré leur désaccord sur l'interprétation du règlement n° 1178/2011, précité, qui leur est opposée. La partie intervenante a toutefois soumis à la partie adverse une proposition d'aménagement de la formation complémentaire. Dans sa réponse datée du 30 janvier, la partie adverse a écarté cette proposition en conseillant à l'intervenante "d'effectuer avec votre *compliance* et votre *safety manager* un "*management change process*" afin d'identifier la démarche à effectuer pour établir ce programme d'entraînement pour les candidats et identifier les différents points d'action à entreprendre", les conclusions de cette démarche et "les *outputs* éventuels qui seraient déjà finalisés" devant être soumis à l'administration, qui s'engage à en assurer un traitement prioritaire. Ce message précise également que les candidats devront repasser "un examen pratique CPL" et "un examen pratique IFR ME" dont les examinateurs sont nommément désignés.

V. Intervention

Par une requête du 6 février 2019, la s.a. BLUETAIL FLIGHT SCHOOL demande à être reçue en qualité de partie intervenante. En tant que société qui organise la formation mise en cause par l'acte attaqué, elle a intérêt à la solution du litige.

Il y a lieu d'accueillir sa demande d'intervention dans la présente procédure en suspension.

VI. Recevabilité de la demande de suspension

VI.1. Quant à la nature de l'acte attaqué

VI.1.a. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse soutient qu'aucune décision n'a encore été adoptée et que l'acte attaqué, qui n'a pas force exécutoire, ne fait pas grief. Elle estime qu'un dialogue est encore en cours entre les parties et que le recours est prématuré.

VI.1.b. Appréciation

Le courrier électronique du 15 janvier 2019 énonce une décision dont il exprime le contenu et le motif, lesquels corroborent le fait même que la licence sollicitée n'est pas délivrée. Ce courrier annonce une notification formelle ultérieure de la décision, mais il ne comporte aucune réserve qui mentionnerait que le dossier reste en cours d'examen ou qu'il doit encore être soumis à une autre autorité.

Prima facie, l'acte attaqué est un acte administratif susceptible de recours.

VI.2. Quant à l'intérêt de la requérante à la suspension

VI.2.a. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse conteste l'intérêt de la requérante à la suspension de l'exécution de l'acte attaqué. Elle fait valoir qu'un arrêt de suspension ne lui procurerait aucun avantage immédiat puisqu'il ne lui permettrait pas de disposer de la licence qu'il espère obtenir.

VI.2.b. Appréciation

La suspension de l'exécution d'une décision de refus n'équivaut pas, pour la requérante, à obtenir l'avantage qu'il poursuit. Toutefois, elle justifie d'un intérêt suffisant à en obtenir la suspension dans la mesure où celle-ci aurait pour effet d'attirer l'attention de la partie adverse sur une éventuelle annulation future de l'acte attaqué, ce qui peut l'inciter à la retirer et à statuer à nouveau.

VI.3. Quant à l'urgence et à l'extrême urgence

VI.3.a. Argumentation des parties

La requérante justifie l'urgence et l'extrême urgence de la demande par les éléments suivants.

Elle explique qu'après la réussite du *skill test*, elle a posé sa candidature à des offres d'emploi et qu'elle s'est notamment inscrite à un programme de recrutement d'ASL Airlines qui l'a invitée à se présenter le 25 janvier 2019 à un entretien dans le cadre de son processus de recrutement, mais du fait de l'acte attaqué, la requérante n'a pas pu se présenter à cet entretien. Elle affirme qu'en raison de l'acte attaqué, elle perd une année entière sur le marché du travail en raison des nouvelles épreuves à passer et des examens subséquents.

Elle fait valoir un préjudice financier très important alors qu'elle espérait trouver rapidement un nouvel emploi, et considère que l'acte attaqué l'oblige à exposer une nouvelle fois les frais élevés relatifs à la formation, à la présentation de l'examen et à l'obtention de la licence.

À l'audience, l'intervenante précise que les frais de la formation complémentaire s'élèveront à environ 20.000 euros et la requérante expose, sur la base d'informations émanant de l'intervenante, que la durée nécessaire à l'organisation des heures manquantes ainsi qu'à la présentation du *skill test* doit être évaluée à au moins 31 semaines, à quoi s'ajoutent environ 4 semaines pour la délivrance de la licence. Elle explique que l'organisation des heures de formation complémentaires dépend notamment de la disponibilité des appareils, des formateurs et examinateurs ainsi que des conditions météorologiques.

Par ailleurs, la requérante indique avoir fait toute diligence dans la mesure où elle a réagi directement à la prise de position de la partie adverse, qui lui a été communiquée le 9 janvier, et où elle a mené, avec les autres requérants et la partie intervenante, des discussions quasi-journalières afin de régler le problème. Elle ajoute qu'elle n'a toujours pas connaissance d'une réponse officielle de la partie adverse qui fasse l'objet d'une notification formelle, l'acte attaqué annonçant à la fois un courrier recommandé ultérieur et un second courrier électronique. Elle expose que malgré cette incertitude, elle a voulu prévenir son dommage en introduisant dès à présent le présent recours avant même d'obtenir une notification formelle.

La partie adverse estime que le délai de deux semaines dans lequel la requérante a introduit la requête dément l'extrême urgence, ce délai dépassant les limites admises par la jurisprudence. Elle invoque notamment l'arrêt n° 242.320 du 13 septembre 2018.

Par ailleurs, elle conteste l'urgence de la cause. Elle relève que la requérante ne produit aucune pièce quant à sa situation financière et quant au préjudice allégué et rappelle qu'il n'y a pas d'égalité dans l'illégalité, de sorte que l'argument tiré de l'éventuelle discrimination - *quod non* - avec des élèves qui auraient obtenu leur licence n'est pas pertinent. Elle observe que les examens peuvent être passés à tout moment, que les compagnies aériennes susceptibles de recruter des pilotes ont été averties du problème par ses soins et que les campagnes de recrutements de pilotes par ces compagnies sont continues. Selon elle, aucune circonstance particulière ne justifie donc de se prononcer en extrême urgence.

À l'audience, la partie adverse fait valoir que la durée de 31 à 35 semaines pour régulariser la situation est exagérée et que les arguments avancés en ce sens ne lui ont pas été soumis en temps utile pour qu'elle puisse les discuter.

VI.3.b. *Appréciation*

Aux termes de l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'un acte administratif ne peut être ordonnée que s'il existe une urgence incompatible avec le traitement de l'affaire en annulation. L'urgence ne peut être reconnue que lorsque la requérante établit que la mise en œuvre de l'acte attaqué présenterait, au regard de l'intérêt qu'il fait valoir, des inconvénients d'une gravité suffisante pour qu'on ne puisse les laisser se produire en attendant l'issue de la procédure au fond. La demande de suspension doit permettre d'apprécier les risques concrets que l'exécution immédiate de la décision attaquée pourrait entraîner. Seuls les éléments emportant des conséquences d'une gravité suffisante sur la situation personnelle de la requérante sont susceptibles d'être pris en compte.

Le recours à la procédure d'extrême urgence doit demeurer exceptionnel parce qu'il réduit à un strict minimum l'exercice des droits de la défense de la partie adverse, l'instruction du dossier ainsi que la contradiction des débats. Sa recevabilité est soumise à la double condition de l'imminence d'une atteinte aux intérêts de la requérante causée par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et de la diligence de ce dernier à prévenir cette atteinte et à saisir le Conseil d'État.

L'acte attaqué a pour objet de refuser à la requérante une licence qui lui permettrait d'accéder à la profession en vue de laquelle elle a suivi, depuis septembre 2016, une formation dont elle a réussi l'épreuve finale.

L'effet de cet acte, tel qu'il est précisé par la position exprimée par la partie adverse, est d'obliger la requérante à suivre un complément de formation et à présenter à nouveau l'examen final, ce qui l'empêche de participer à des procédures de recrutement actuellement en cours et d'obtenir un engagement professionnel. Même si les compagnies aériennes susceptibles de devenir son employeur sont informées du problème, il n'en demeure pas moins qu'elles ne pourront pas la sélectionner avant qu'elle ait obtenu la licence que l'acte attaqué lui refuse. L'obligation de présenter une seconde fois le *skill test* présente par ailleurs le risque d'un échec.

Les parties ne s'accordent pas sur la durée qui serait nécessaire pour compléter conformément à l'acte attaqué la formation suivie. Il y a lieu de relever :

- que la demande de licence a été formulée en octobre 2018 et que la partie adverse dit ne pas encore s'être prononcée officiellement à ce sujet,

- que la requérante n'est pas maître de la suite du dossier, puisque le complément de formation requis ne peut être assuré rapidement que moyennant une coopération optimale de la partie intervenante,
- que selon les échanges de courrier électronique des 29 et 30 janvier, les correctifs nécessaires pour la partie adverse ne se ramènent pas à assurer les heures de formation compensant celles qu'elle estime manquantes, mais comprennent notamment la validation par ses soins d'un *management change process* de l'intervenante ainsi qu'une seconde présentation du *skill test* par chaque candidat,
- qu'en raison de la nature de l'activité aéronautique et de l'encadrement réglementaire dans lequel se déroule la formation des pilotes, l'organisation d'heures de formation supplémentaires implique des démarches multiples.

Dès lors, il y a lieu d'admettre qu'en cas d'exécution de l'acte attaqué, la situation de la requérante ne pourra vraisemblablement pas être réglée avant plusieurs mois.

Même si la requérante ne démontre pas en quoi cette situation comporterait pour elle des conséquences personnelles d'une gravité particulière, il y a lieu de tenir compte de l'atteinte que l'acte attaqué porte non pas uniquement à ses espérances et projets, mais à ses prévisions. La requérante s'est inscrite en septembre 2016 à une formation dont la partie adverse avait validé le programme et qu'elle a réussie, et elle pouvait dès lors s'attendre à obtenir la licence dont la délivrance ne comporte pas de pouvoir d'appréciation discrétionnaire sur ce point. Motivée par l'insuffisance de la formation suivie, la décision attaquée rompt avec la ligne de conduite antérieurement adoptée par la partie adverse et revêt pour la requérante un caractère imprévisible, d'autant plus qu'elle produit des pièces montrant que d'autres élèves ayant suivi une formation similaire ont obtenu tout récemment leur licence. Sans qu'il soit en rien préjugé du bien-fondé des moyens, ces circonstances concourent à la gravité du préjudice encouru.

Par ailleurs, la durée de la procédure ordinaire de suspension ne permettrait pas de prévenir utilement le dommage allégué.

Quant à la diligence de la requérante, elle doit être appréciée dans son contexte. En l'espèce, l'acte attaqué annonce lui-même un courrier électronique ou une notification par voie postale subséquents, de sorte que sa portée véritable n'est pas manifeste. La requérante n'est pas restée inactive et a tenté d'infléchir la position annoncée par la partie adverse. En l'espèce, le délai de quinze jours ne dépasse dès lors pas les limites admissibles.

Il résulte de ces éléments que l'affaire présente une extrême urgence incompatible avec son traitement selon la procédure ordinaire de suspension. Le recours à la procédure d'extrême urgence est justifié.

VII. Troisième et quatrième moyens

VII.1. Argumentation des parties requérante et intervenante

Le troisième moyen est pris de la "violation du Règlement 1178/2011 et en particulier l'appendice 3, A, 9, e), 3), ii) [de ce règlement] ainsi que le principe de légalité, d'égalité, et des articles 10 et 11 de la Constitution". La requérante expose que c'est à tort que la partie adverse soutient qu'il n'a pas accompli 115 heures de temps aux instruments parce que seules 40 heures de temps sur FNTP II pourraient être comptabilisées à ce titre. Elle fait valoir qu'elle se trouve dans la même situation que d'autres élèves pilotes auxquels la licence CPL(A) a été accordée. Elle soutient, en substance, que le maximum de 40 heures prévu par la disposition invoquée ne s'applique qu'au sein des 50 heures d'instruction au vol aux instruments mais non à l'ensemble des 115 heures de temps aux instruments.

La partie intervenante argumente dans le même sens, estimant que l'interprétation de la partie adverse est contraire à la lettre du règlement et qu'elle constitue une erreur manifeste d'appréciation reposant sur une erreur arithmétique.

Le quatrième moyen est pris de ce que "l'acte attaqué n'est pas correctement motivé". La requérante expose que la motivation de l'acte attaqué est inexacte, qu'elle repose sur une prémisse juridique incorrecte et qu'elle est par ailleurs incomplète et stéréotypée. Elle fait observer que le raisonnement tenu par la partie adverse n'a été développé que dans un courrier adressé à l'intervenante.

VII.2. Argumentation de la partie adverse

La partie adverse répond au troisième moyen dans les termes suivants :

"41. Les 195 heures de vol requises par le règlement au point 9 de la sous-partie A de l'appendice 3 de l'annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011 peuvent être composées au maximum de 55 heures de temps aux instruments au sol.

La formation en vol, à l'exclusion de la formation de qualification de type, comprendra au moins 195 heures au total, toutes les épreuves intermédiaires d'évaluation comprises, dont un maximum de 55 heures sur l'ensemble du cours peut être du temps aux instruments au sol.

42. Il est entendu par "temps aux instruments au sol", une expérience de vol effectuée dans un simulateur de vol (FFS ou FNPT) conformément au point FCL.010 de l'annexe I du Règlement (UE) n°1178/2011.

Le “temps aux instruments au sol” fait référence au temps pendant lequel un pilote reçoit une instruction au vol aux instruments simulée sur un entraîneur synthétique de vol (“Flight Simulation Training Device” - FSTD).

Dès lors, seules 55 heures de temps aux instruments au sol peuvent être comptabilisées pour arriver au total minimal des 195 heures requises par le règlement.

Au sein de ces 195 heures, sont requises au minimum 115 heures de temps aux instruments suivant le point 9 e) de la sous-partie A de l’appendice 3 de l’annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011.

9. La formation en vol, à l’exclusion de la formation de qualification de type, comprendra au moins 195 heures au total, toutes les épreuves intermédiaires d’évaluation comprises, dont un maximum de 55 heures sur l’ensemble du cours peut être du temps aux instruments au sol. Au cours des 195 heures, les candidats devront au moins accomplir :

[...]

e) 115 heures de temps aux instruments [...]

Ce temps aux instruments doit contenir au moins les heures décrites dans les points 9 e) 1), 2) et 3) de la sous-partie A de l’appendice 3 de l’annexe I du Règlement (UE) n°1178/2011.

e) 115 heures de temps aux instruments comprenant au moins :

1) 20 heures en tant que SPIC ;

2) 15 heures de MCC, pour lesquels un FFS ou un FNPT II peut être utilisé;

3) 50 heures d’instruction au vol aux instruments, dont au maximum :

i) 25 heures peuvent être du temps aux instruments au sol dans un FNPT I; ou

ii) 40 heures peuvent être du temps aux instruments au sol dans un FNPT II, un FTD 2 ou un FFS, dont un maximum de 10 heures peut être effectué dans un FNPT I.

43. Concernant, le point 9, e), 1), de la sous-partie A de l’appendice 3 de l’annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011, les 20 heures de SPIC doivent être effectuées dans un avion certifié IFR sous la surveillance d’un instructeur mais sans intervention de celui-ci. Même si les heures SPIC font partie de la formation en vol, il n’y a pas d’instruction au vol aux instruments lors d’un vol SPIC. Conformément à la définition du SPIC dans le point FCL.010 de l’annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011,

L’“élève pilote-commandant de bord («Student Pilot-in-Command» - SPIC)” désigne un élève pilote remplissant les tâches et fonctions d’un pilote commandant de bord sous la supervision d’un instructeur, qui se limitera à observer l’élève pilote et ne devra pas influencer ou commander le vol de l’aéronef.

Dès lors, il s’agit d’une consolidation des éléments appris lors de l’instruction au vol aux instruments durant les vols en double commande sur avion ou lors des sessions sur simulateur de vol.

44. À propos du point 9, e), 2), de la sous-partie A de l’appendice 3 de l’annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011, les 15 heures de MCC peuvent être effectuées dans un FFS ou un FNPT II. L’objectif des heures aux instruments en équipage est de comprendre la place de chacun et d’apprendre à collaborer lors d’opérations multipilotes comme fait référence le point FCL.010 de l’annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011,

Le “travail en équipage («Multi-crew cooperation» — MCC)” fait référence au fonctionnement de l’équipage de conduite en tant qu’équipe de membres coopérant sous la gestion du commandant de bord.

En conséquence, il est question de temps aux instruments au sol effectué sur simulateur (FFS ou un FNPT II), en revanche, il ne s’agit pas de l’instruction au vol aux instruments.

45. Quant au point 9, e), 3), de la sous-partie A de l'appendice 3 de l'annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011,

3) 50 heures d'instruction au vol aux instruments, dont au maximum :

i) 25 heures peuvent être du temps aux instruments au sol dans un FNPT I; ou

ii) 40 heures peuvent être du temps aux instruments au sol dans un FNPT II, un FTD 2 ou un FFS, dont un maximum de 10 heures peut être effectué dans un FNPT I.

Pour répondre à cette exigence, le candidat doit avoir effectué au moins 50 heures d'instruction au vol aux instruments dont au maximum 40 heures peuvent être du temps aux instruments au sol et être réalisées dans un FNPT II. Les 50 heures sont un minimum imposé par le législateur européen durant lequel le candidat se forme au vol aux instruments. Le règlement offre la possibilité aux centres de formation d'effectuer une partie de cette formation sur des simulateurs de vol comme indiqué dans les points 9, e), 3), i) et ii) de la sous-partie A de l'appendice 3 de l'annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011. En conséquence, le reste des heures d'instruction au vol aux instruments sont nécessairement au moins de 10 heures de vol d'instruction en double commande dans un avion certifié IFR.

Dès lors, nous avons un total de 40 heures maximum de temps aux instruments au sol dans un FNPT II et 15 heures minimales de MCC pour lesquels un FNPT II peut être utilisé. Ces 55 heures de temps aux instruments au sol entrent en ligne de compte pour le total des 195 heures de vol requises pour la formation ATP intégré comme énoncé dans le point 9 de la sous-partie A de l'appendice 3 de l'annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011 :

La formation en vol, à l'exclusion de la formation de qualification de type, comprendra au moins 195 heures au total, toutes les épreuves intermédiaires d'évaluation comprises, dont un maximum de 55 heures sur l'ensemble du cours peut être du temps aux instruments au sol.

46. Le législateur européen impose une partie de la construction du temps aux instruments : 20 heures SPIC, 15 heures MCC et 50 heures d'instruction au vol aux instruments. Il reste alors 30 heures pour arriver aux 115 heures de temps aux instruments qui peuvent être organisées comme l'organisme de formation l'entend pour autant que le programme respecte la limite des 40 heures de FNPT II imposée par le point 9, e), ii) de la sous-partie A de l'annexe I du Règlement n° 1178/2011 dans le cadre d'une formation d'instruction au vol aux instruments.

En conséquence, en respectant le canevas fixé par les points 9, e), 1), 2) et 3) de la sous-partie A de l'appendice 3 de l'annexe I du Règlement (UE) n° 1178/2011, il reste 30 heures qui peuvent être soit de l'instruction en double commande sur avion, des vols en tant que SPIC et/ou de la formation MCC. Le but étant d'acquérir une expérience en vol réel et/ou de travail en équipage. Les heures passées dans un simulateur ne sont bien entendu pas interdites, et peuvent certainement être bénéfiques mais elle ne rentreront plus en compte dans le calcul des minima prévus.

47. L'interprétation de la réglementation exposée ci-dessus a été confirmée par l'EASA (Agence européenne de la sécurité aérienne) par téléphone à la DGTA avec le Rulemaking coordinator et celle-ci en attente d'une réponse écrite qui pourrait cependant mettre de longs mois avant d'être envoyée.

48. Cette interprétation est d'ailleurs la même dans les autres autorités compétentes. Pour le même programme de formation (que ce soit dans les autres écoles de formation ou dans les autres États membres de l'EASA), celles-ci lisent la réglementation de la même manière. C'est notamment le cas des dossiers que la DGTA reçoit de la part de l'autorité britannique (UK CAA) [...].

49. Accepter l'interprétation de la partie requérante reviendrait à diminuer les heures de vol passées aux instruments dans l'avion. La marge bénéficiaire

des écoles de pilotage s'en trouve sans doute très sensiblement augmentée, les simulateurs étant nettement moins chers à l'usage que les aéronefs.

50. La partie adverse souligne que les exigences du règlement 1178/2011 sont des minima. Ces exigences minimales ont été déterminées pour arriver à un niveau de sécurité acceptable et maintenir un niveau de sécurité élevé dans l'aviation civile.

51. Il résulte de ce qui précède que l'interprétation qu'a la partie requérante de la disposition visée au moyen est erronée.

Elle ajoute que seule la Cour de Justice de l'Union européenne est habilitée à se prononcer sur l'interprétation du règlement en cause, que le Conseil d'État est tenu de la saisir à titre préjudiciel en vertu de l'article 267 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et que, cette procédure étant incompatible avec une procédure d'extrême urgence, le moyen ne peut pas être jugé sérieux. Elle affirme en plaidoirie que l'EASA a confirmé verbalement son propre point de vue, mais se dit dans l'impossibilité de produire un document écrit qui le confirmerait.

À propos du quatrième moyen, la partie adverse renvoie à la réfutation du troisième moyen. Elle ajoute que l'acte attaqué annonçait une décision plus formalisée et que la requérante a introduit son recours sans l'attendre, de sorte que la motivation de ce courrier électronique a suffi pour lui permettre d'exercer ses droits.

VII.3. Appréciation sur les deux moyens réunis

L'acte attaqué mentionne, pour justifier le refus de délivrer la licence, le motif suivant :

"Nous avons détecté que la formation ne comprend pas suffisamment d'heures de temps aux instruments car un nombre trop important d'heures dans le simulateur FNTP II a été comptabilisé dans le total du temps aux instruments. Le nombre d'heures dans le simulateur que l'on peut comptabiliser est réglementairement fixé à 40 heures. Il en a été porté davantage à votre crédit".

Il n'est pas contesté que le respect des normes fixées par le règlement n° 2011/78, précité, revêt une importance fondamentale pour la qualité de la formation des pilotes et donc pour la sécurité aérienne. En cas de doute, l'interprétation des dispositions en cause ne pourrait être fixée avec autorité que par la Cour de Justice de l'Union européenne, saisie d'une question préjudicielle. Toutefois, les exigences de la procédure en extrême urgence ne permettent pas qu'une question préjudicielle soit, à ce stade de la procédure, posée à la Cour constitutionnelle. Le Conseil d'État doit se prononcer au provisoire au regard des éléments de la cause tels qu'ils lui apparaissent.

Les nombres d'heures minimaux prévus par les dispositions du règlement n° 2011/78 pour les diverses activités de formation se combinent entre eux. Le texte est clair en ce qu'il prévoit trois maxima pour la prise en considération des heures sur simulateur FNTP II : une limite générale de 55 heures dans le total des 195 heures de formation (point 9, alinéa 1^{er}), un maximum de 55 heures dans les 95 heures d'instruction en double commande (littera a) et un maximum de 40 heures au sein des 50 heures d'instruction au vol aux instruments (littera e, 3, ii). Le littera e) impose 115 heures de temps aux instruments, dont au moins 20, 15 et 50 heures (soit en tout 85 heures) doivent être consacrées respectivement aux trois activités qu'il énonce; les 30 heures restantes ne sont pas réglementées par le littera e) mais doivent constituer des heures de temps aux instruments et s'inscrire dans le respect des autres dispositions du règlement.

La requérante et la partie intervenante affirment que le programme de formation suivi respecte ces maxima. La partie adverse ne soutient pas que l'un des maxima explicitement prévus par ces textes aurait été dépassé, mais paraît reprocher à l'intervenante d'avoir comptabilisé plus de 40 heures sur simulateur FNTP II dans le total des 115 heures de temps aux instruments.

La partie adverse affirme, dans la note du 18 janvier 2019, qu'elle n'a pas varié dans l'application du règlement sur ce point. Toutefois, alors qu'il s'agit d'une question importante touchant à la structure même du programme de formation, elle ne donne aucune explication ni sur les approbations qu'elle a antérieurement accordées aux manuels de formation de 2014 et 2016, apparemment identiques sur la question litigieuse, ni sur l'absence de remarque de l'EASA lors de l'inspection effectuée en 2016, ni sur les décisions par lesquelles elle a accordé leur licence à d'autres étudiants de la même promotion. Elle ne peut se réclamer d'aucune instruction ou prise de position précise de l'administration européenne compétente. Par ailleurs, la pièce qu'elle produit à propos de la situation en Grande-Bretagne ne convainc pas, puisqu'elle montre que le programme appliqué dans ce pays comporte 69,7 heures de formation sur simulateur FNTP II et ne permet pas de déduire qu'au maximum 40 de ces heures seraient comptabilisées dans les 115 heures de temps aux instruments.

Dans la mesure où la position de la partie adverse s'écarte donc apparemment tant du texte littéral du règlement que de la ligne de conduite antérieurement suivie, sa motivation devrait être particulièrement circonscrite. Or, dans sa note du 18 janvier 2019 et dans ses écrits de procédure, elle explicite ses griefs sans toutefois indiquer de manière claire quelle disposition du règlement aurait été violée et de quelle manière. Plus spécifiquement, le tableau figurant à la page 6 de la note du 18 janvier 2019 - du reste non communiqué directement à la

requérante - ne permet pas de comprendre à quel titre un certain nombre d'heures sur simulateur sont neutralisées dans le programme de la requérante et quelles heures seraient indûment comptabilisées soit parmi les 50 heures d'instruction au vol aux instruments, soit parmi les 115 heures de temps aux instruments.

Compte tenu de ces éléments, le motif exprimé dans l'acte attaqué ne permet pas de comprendre pour quels motifs adéquats et pertinents la licence CPL(A) est refusée à la requérante. *Prima facie*, les troisième et quatrième moyens sont, dans cette mesure, sérieux.

Les conditions requises par l'article 17, § 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, pour que celui-ci puisse ordonner la suspension de l'exécution d'un acte administratif sont réunies.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête en intervention introduite par la société anonyme BLUETAIL FLIGHT SCHOOL est accueillie.

Article 2.

Est ordonnée la suspension de l'exécution de la décision de la Direction générale Transport aérien du Service Public Fédéral Mobilité et Transports refusant à Sandy PIREZ la délivrance d'une licence CPL(A) (*Commercial Pilote Licence*), décision qui lui a été communiquée par un courriel du 15 janvier 2019.

Article 3.

L'exécution immédiate du présent arrêt est ordonnée.

Article 4.

Conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, le présent arrêt sera notifié par télécopieur.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre
siégeant en référé, le onze février deux mille dix-neuf, par :

Diane DÉOM,
Frédéric QUINTIN,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Frédéric QUINTIN.

Diane DÉOM.