



Arrêt du 1^{er} juillet 2015

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Maurizio Greppi, André Moser, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

B._____,
représenté par Me Philippe Renz,
Etude Meyer avocats,
recourant,

contre

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

Objet

Demande d'autorisation d'examineur en Suisse.

Faits :**A.**

B._____, né en (...), est titulaire d'une licence suisse de pilote de ligne (Airline Transport Pilot Licence/aeroplan [ATPL/A]), depuis le 8 octobre 2002, et d'une licence suisse de pilote de planeur (Sailplane Pilot Licence [SPL]), depuis le 17 juin 1992. Les autorités de l'aviation civile des Etats-Unis d'Amérique et de la République de Saint-Marin lui ont également délivré une licence ATPL/A, les 17 février 2012 et 18 juin 2013. Il compte à ce jour plus de 6'000 heures de vol sur différents types d'aéronefs (dont 1'200 heures sur (...), et 1'400 heures comme instructeur de vol (FI [A])).

B.

Dans le cadre du suivi de la formation de pilote de B._____, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a délivré, recueilli ou versé à son dossier, pour l'essentiel, les éléments suivants.

B.a

B.a.a Le 24 octobre 2002, B._____ s'est inscrit auprès de l'OFAC à un cours de cadre pour devenir instructeur de vol à moteur (cours FI [A]). Le 21 janvier 2003, sur la base des informations communiquées au comité d'experts, il a réussi l'examen d'admission (théorique) à ce cours.

B.a.b Le 17 mars 2003, l'OFAC a informé B._____ que ses services suspendaient sine die sa participation à tout cours de cadre et ouvraient une procédure administrative pour s'assurer de ses qualités de pilote, au vu de sa condamnation par ordonnance pénale, prononcée le 24 janvier 2003 par le Juge d'instruction du canton de (...), à une peine de 30 jours d'emprisonnement, avec sursis pendant deux ans, pour diffamation et menaces (de mort) à l'endroit de son ex-amie.

Dans le cadre de la procédure administrative ainsi ouverte, il s'est avéré, après vérification des informations communiquées le 21 janvier 2003 par B._____, que celui-ci avait omis d'annoncer au comité d'experts que l'OFAC avait décerné contre lui, le 15 septembre 1999, un mandat de répression le condamnant à une amende de 500 francs pour avoir effectué, le 6 janvier 1999, un vol à basse altitude au-dessous du câble du téléphérique de (...). Il avait également tu, lors de l'entretien du 21 janvier 2003, l'existence de la procédure pénale ouverte dans le canton de (...) par son ex-amie et il avait mentionné avoir été admis en février 1993, sans que ses dires pussent être vérifiés, à l'école de pilotes des Forces aériennes, à Magadino (Tessin).

B.a.c Le 10 juillet 2003, le médecin-conseil en chef de l'OFAC a relevé qu'il n'avait reçu aucune "remarque médicale" (réserve) de la part des médecins de confiance (AME), consultés par B._____ les années précédentes, mais que les éléments portés à sa connaissance pouvaient évoquer un désordre psychique. Il a dès lors préconisé la mise en œuvre d'une expertise par un médecin de confiance. Le 5 novembre 2003, le Dr C._____, médecin FMH en psychiatrie et psychothérapie, a indiqué dans son rapport qu'un examen psychologique, avec tests projectifs de Rorschach et TAT (Thematic Apperception Test), avait révélé des « (...) ». Ce nonobstant, il a estimé que B._____ ne présentait pas de troubles dans sa santé mentale qui nécessiteraient ou justifieraient une mesure médico-légale particulière. Sur le plan psycho-caractériel, il a retenu qu'il présentait les caractéristiques d'un pilote compétent et sérieux. Ainsi, selon lui, B._____ restait tout à fait apte, et sans restriction, à poursuivre ses activités aéronautiques et était parfaitement capable d'assumer une tâche d'instructeur à tous les échelons et à tous les niveaux.

Le 20 novembre 2003, le médecin-conseil en chef de l'OFAC a considéré que les conclusions du Dr C._____ étaient "claires" et n'appelaient aucun commentaire particulier de sa part. Il a dès lors recommandé au service des licences de ne pas mettre en doute la capacité médicale de B._____ à piloter ou à devenir instructeur de vol.

Le 24 novembre 2003, le service des licences a approuvé, jusqu'au 24 novembre 2005, la qualification de B._____ en qualité de candidat instructeur FI T [A] pour SEP (Single Engine Piston), TMG (motoplaneur) et (...).

B.a.d Le 19 mai 2004, B._____ a réussi l'examen d'entrée au cours d'instructeur IRI / CRI (instructeur de qualification de vol aux instruments / instructeur de qualification de classe). Le dossier ne contient ensuite aucune donnée détaillée jusqu'au 23 novembre 2007, date à laquelle B._____ a passé avec succès la revalidation de ses fonctions d'instructeur IRI / CRI.

B.b B._____ s'est enregistré auprès de l'OFAC, le 20 octobre 2009, comme "chief flying instructor", "accountable manager" et "deputy head of training" de la société D._____. Cette société a pour but la gestion d'aéronefs et d'équipages, le nettoyage d'avions et toute autre activité liée à l'aéronautique, ainsi que toutes opérations mobilières, immobilières et

financières convergentes. A ce titre, B._____ organise en particulier des cours d'instruction au vol, notamment sur (...).

B.c Le 21 mars 2011, l'OFAC a décerné à l'endroit de B._____ un mandat de répression pour avoir, à trois reprises, entre le 31 août 2010 et le 12 novembre 2010, présenté des candidats, en sa qualité de chef instructeur de la société D._____, à un examen de pilote alors qu'il savait que ceux-ci n'avaient, soit pas effectué leur formation dans une école de vol certifiée, soit pas reçu l'instruction de vol nécessaire. Il a de plus mis à disposition d'un élève et d'un examinateur, le 9 septembre 2010, un avion qu'il savait ne pas être inscrit dans une école de vol en Suisse. Pour ces faits, reconnus par l'intéressé, B._____ a été condamné à une amende de 1'500 francs. Ce prononcé est entré en force le 23 mars 2011.

C.

C.a Le 18 mars 2013, l'autorité de l'aviation civile et de la navigation maritime de la République de Saint-Marin (CAA MNA SMR), qui n'est pas membre de l'agence européenne de sécurité aérienne (AESA), a délivré à B._____ une autorisation d'examineur en vol (Flight Examiner – FE [A]) et d'examineur de qualification vol aux instruments (Instrument rating examiner – IRE [A]) pour avion monomoteur à pistons terrestre (Single Engine Piston SEP [Land]), multimoteurs à piston terrestre (Multi Engine Piston MEP [Land]) et (...). Cette autorisation porte le numéro (...).

C.b Nanti de ce document et de sa licence de pilote de ligne suisse, B._____ s'est annoncé, entre mars et juillet 2013, au moyen d'un guichet électronique, auprès des autorités de l'aviation civile anglaise, irlandaise, française, autrichienne, polonaise, finlandaise et espagnole comme examinateur « étranger ». La plupart de ces autorités l'ont inscrit, sur la base d'une reconnaissance implicite des documents produits, sur leur liste d'examineurs étrangers.

Le Ministère espagnol de l'Équipement, Direction générale de l'Aviation civile, division des licences du personnel aéronautique a par ailleurs accepté de reconnaître expressément, le 1^{er} juillet 2013, l'équivalence de son autorisation (...) au titre du règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission européenne du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil.

D.

D.a Le 14 mai 2013, lors d'un entretien informel avec le vice-directeur de l'OFAC, en charge de la division de la sécurité des opérations aériennes, B._____ a demandé s'il pouvait obtenir, en Suisse également, une autorisation d'examineur (...). Il a fait valoir, à cette occasion, que plusieurs autorités de l'aviation civile européenne, dont celles du Royaume-Uni et de la République française, lui permettaient d'effectuer des examens pratiques et des examens ou contrôles de compétences.

D.b Le 22 mai 2013, le vice-directeur de l'OFAC, se référant au mandat de répression du 21 mars 2011, a répondu à B._____ qu'il avait fait l'objet d'une sanction au cours des trois dernières années et qu'il ne remplissait, par conséquent, pas les conditions préalables ("prérequis") posées par le règlement (UE) précité n° 1178/2011. En cas de dépôt formel, sa requête ne pourrait dès lors qu'être rejetée.

Le 4 juin 2013, à la demande de B._____, l'OFAC a précisé que le délai de trois ans mentionné dans le règlement (UE) précité n° 1178/2011 courrait jusqu'au 23 mars 2014.

E.

Le 15 janvier 2014, B._____ a demandé à l'OFAC l'autorisation de devenir examinateur de vol (FE [A]) sur (...), en application du règlement (UE) précité n° 1178/2011 (ci-après : examinateur AESE), à compter du 23 mars 2014.

E.a Le 19 mars 2014, après un premier examen du dossier, le chef de la division Sécurité des opérations aériennes, au sein de l'OFAC, a signalé à B._____ qu'il estimait qu'il ne remplissait pas les exigences minimales réglementaires concernant la personnalité, raison pour laquelle il entendait refuser la délivrance d'une licence d'examineur de vol. A cette occasion, il a de plus invité B._____ à préciser les moyens utilisés pour obtenir des autorités de l'aviation civile, française et anglaise notamment, une autorisation d'examineur AESE.

E.b Le 1^{er} avril 2014, B._____ a expliqué à l'OFAC que les autorités de l'aviation civile de Saint-Marin lui avaient délivré, le 18 mars 2013, selon les standards de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) – et non de l'Union européenne –, une autorisation d'examineur. Il a souligné à cette occasion que la reconnaissance des différentes autorités européennes avait été opérée sur cette seule base. Il a enfin mis en avant qu'il n'y avait que deux examinateurs sur (...) en Suisse romande,

dont l'un seulement était qualifié sur le type d'aéronef (...) utilisé par la société D._____. Si sa démarche pour devenir examinateur était couronnée de succès, il serait ainsi en mesure d'offrir la possibilité aux candidats de langue française de passer l'examen avec une personne au fait de leur réalité linguistique.

E.c

E.c.a Le 23 avril 2014, l'autorité de l'aviation civile française a informé l'OFAC qu'il lui avait échappé, lors des vérifications d'usage, que le document produit par B._____ avait été délivré par les autorités de Saint-Marin. Elle l'a dès lors retiré, le jour même, des listes françaises d'examineurs NFE (Non-French Examiners) autorisés.

E.c.b Le 28 avril 2014, l'autorité de l'aviation civile anglaise a indiqué à l'OFAC qu'elle avait instauré un test électronique pour délivrer des "briefings", nécessaires à l'application du règlement (UE) précité n° 1178/2011, et que B._____ avait réussi ce test le 8 mars 2013. Elle a toutefois souligné que ce test ne conduisait en aucun cas à une reconnaissance des documents présentés par la personne qui l'utilise, car il ne vérifiait que les réponses apportées aux questions.

F.

Par décision du 13 mai 2014, l'OFAC a rejeté la demande de B._____ de devenir examinateur de vol et a perçu 480 francs de frais de procédure. L'Office fédéral a retenu, pour l'essentiel, qu'il pouvait se dispenser d'un examen approfondi de la situation du candidat au vu de son cursus. Ainsi B._____ a-t-il été condamné pénalement, en date du 23 mars 2011, pour avoir de façon grave et répétée violé ses obligations réglementaires, en tant que chef instructeur et représentant de D._____. Les faits commis à cette occasion étaient de plus particulièrement graves "au titre de sa requête", car ils avaient été commis en sa qualité de chef d'instructeur. L'OFAC a également rappelé qu'il avait déjà émis des doutes en 2003 sur sa personnalité, en raison de précédents prononcés pénaux, et que ceux-ci ne pouvaient que s'amplifier devant le fait qu'il avait entre-temps affirmé, à tort, être reconnu en tant qu'examineur par l'autorité de l'aviation civile du Royaume-Uni. La pesée de l'ensemble de ces éléments ne pouvait, ainsi, que conduire au rejet de sa requête.

L'Office fédéral a enfin relevé qu'il n'y avait pas lieu, lors de l'examen des prérequis d'un candidat, de prendre en compte la situation des examinateurs (...) en Suisse romande et qu'il y en avait par ailleurs dix-

huit en Suisse. Au reste, l'OFAC a souligné que B._____ ne pouvait, de toute manière, être désigné responsable du contrôle des compétences de candidats pilotes qui ont été formés dans sa propre école.

G.

G.a Le 6 juin 2014, B._____ (ci-après : le recourant) a formé un recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral. Il conclut, sous suite de frais et dépens, à son annulation et à ce qu'il soit dit et jugé, d'une part, qu'il dispose des prérequis nécessaires afin de devenir examinateur et, d'autre part, que la clause du besoin invoquée par l'OFAC ne repose sur aucune base légale, de sorte que sa candidature ne peut être soumise à une quelconque condition supplémentaire de ce type.

En substance, il met en avant qu'il comptabilise plus de 6'100 heures de vol, qu'il est titulaire des certificats d'instructeurs FI, IRI et FI ACR, qu'il a accompli près de 1'400 heures de vol en tant qu'instructeur, qu'il a dirigé plusieurs évaluations depuis 2013 au sein d'Etats membres de l'Union européenne, sans remarque particulière des régulateurs compétents, qu'il exerce depuis 2013 la fonction d'instructeur des instructeurs (FI [A] pour FI) en Suisse, que son casier judiciaire est vierge, qu'il s'est amendé des faits reprochés il y a plusieurs années déjà, qu'il n'a connu aucun accident ni incident aéronautique sérieux et qu'il ne s'est jamais fait retirer aucune de ses licences de vol ni aucune de ses qualifications.

G.b Dans sa réponse du 16 juillet 2014, l'OFAC (ci-après : l'autorité inférieure) a conclu au rejet du recours, au regard de l'intérêt public à la fiabilité de la formation des pilotes. A cet égard, l'autorité inférieure souligne que ses services s'appuient exclusivement sur les évaluations que font passer les examinateurs pour délivrer des licences. Ils sont donc, à ses yeux, les garants de la qualité de la formation et elle n'entend tolérer aucun doute sur leur crédibilité.

Elle indique avoir de plus pris contact avec différentes autorités de l'aviation civile européenne, citées par le recourant, pour vérifier les informations contenues dans le mémoire de recours. Il en ressort que l'autorité irlandaise a répondu, le 23 juin 2014, que B._____ avait réussi le test on-line "Examiner briefing" le 20 juin 2013, mais qu'il ne pouvait officier comme examinateur sur son territoire. Les 26 juin, 30 juin, 3 juillet et 7 juillet 2014, les autorités autrichienne, polonaise, finlandaise et espagnole ont également informé l'OFAC que B._____ avait passé un tel test on-line. L'autorité polonaise a ajouté qu'elle avait informé

l'unique candidat évalué par B. _____ sur son territoire de la difficulté et qu'elle envisageait d'invalider l'évaluation.

G.c Dans son mémoire en réplique du 19 août 2014, le recourant requiert la tenue d'une séance d'instruction où il pourrait interroger le représentant de l'OFAC sur les "vraies raisons" du refus opposé à sa candidature. Reprenant les conclusions du Dr C. _____, dont il a obtenu entre-temps une copie de l'expertise, il souligne que celui-ci l'a déclaré parfaitement capable d'assumer une tâche d'instructeur à tous les échelons et à tous les niveaux. Il estime dès lors étonnant que l'autorité inférieure soit en partie revenue, dans la décision litigieuse, sur le contenu de cette expertise, et il suppose qu'elle n'en a tout simplement pas pris connaissance avant le prononcé litigieux. Cette expertise ne figure d'ailleurs pas à son dossier. Il réaffirme, en outre, qu'il s'est adressé de bonne foi aux autorités européennes compétentes pour leur demander de reconnaître son autorisation d'examineur, délivrée par les autorités de Saint-Marin, et qu'il n'a jamais caché son origine (sigle "SM"). S'agissant enfin de l'information donnée par les autorités polonaises, elle serait erronée, car il est intervenu en sa qualité d'instructeur de vol (non d'examineur).

G.d Dans sa duplique du 16 octobre 2014, l'autorité inférieure maintient ses conclusions en rejet du recours. Elle ajoute qu'elle n'a jamais prétendu que le recourant ne remplissait pas les prérequis pour devenir examinateur à la suite d'une quelconque pathologie, psychiatrique ou psychologique. Au contraire, elle a précisé avoir exclusivement fondé sa décision sur sa personnalité et ses relations avec l'autorité. A ce sujet, elle rappelle que l'expertise psychiatrique a également mis en évidence des "défaillances en ce qui concerne la personnalité du recourant".

G.e Le 22 octobre 2014, le juge instructeur du Tribunal administratif fédéral a renoncé à tenir des débats d'instruction et a rejeté la requête déposée en ce sens par le recourant.

G.f Le 30 octobre 2014, le recourant a déposé ses observations finales. Il souligne que l'évaluation de sa personnalité ne peut avoir lieu que dans le cadre d'une expertise psychiatrique et que l'expertise ordonnée en 2003 a clairement nié l'existence d'un quelconque problème. L'autorité inférieure adopterait d'ailleurs un raisonnement contradictoire en affirmant ne pas mettre en doute les conclusions de l'expertise, puis en interprétant, à charge, un élément isolé de ladite expertise (résultat du test psychologique) pour juger de sa personnalité. Or il résulte des

conclusions de cette expertise qu'il est parfaitement capable d'assumer une tâche d'instructeur à tous les échelons et à tous les niveaux.

La cause a ensuite été annoncée comme gardée à juger.

H.

Les autres faits et arguments de la cause seront abordés, si nécessaire, dans les considérants en droit qui suivent.

Droit :

1.

1.1 Conformément à l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), celui-ci connaît, sous réserve des motifs d'exclusion énoncés à l'art. 32 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. Il examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis. La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

1.2 En l'occurrence, l'OFAC est une unité de l'administration fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4945/2014 du 4 mars 2015 consid. 1.1), dont les décisions au sens de l'art. 5 PA, fondées sur la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0) et sur ses dispositions d'exécution, sont sujettes à recours devant le Tribunal administratif fédéral (art. 6 LA), ce qui fonde sa compétence.

1.3 Le recourant est spécialement atteint par la décision attaquée, dont il requiert l'annulation. Il a donc la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA. Les autres conditions de recevabilité du recours, quant au délai et à la forme (art. 50 et 52 PA), sont satisfaites, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

2.

2.1 Conformément à l'art. 49 PA, le recourant peut soulever les griefs de violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c). Le Tribunal administratif fédéral fait cependant preuve d'une certaine retenue lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige (cf. JÉRÔME

CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, n° 189 ss spéc. n° 191). C'est en particulier le cas lorsque celles-ci sont techniques, nécessitent des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit d'apprécier des questions liées à la sécurité (ATAF 2012/18 consid. 5.3, ATAF 2010/19 consid. 4.2, ATAF 2008/18 consid. 4).

2.2 Le Tribunal applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2^{ème} éd., Bâle 2013, n° 2.165). Il se limite, en principe, aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATAF 2014/24 consid. 2.2).

3.

3.1 En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur les prétentions ou les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine *l'objet de la contestation* qui peut être déféré en justice par voie de recours. C'est en revanche le recourant qui est appelé à définir *l'objet du litige* par le biais des conclusions de son recours. En vertu du principe de l'unité de la procédure, il ne peut pas, sauf circonstances particulières, présenter de conclusions nouvelles ou plus amples devant l'instance de recours, c'est-à-dire des conclusions qu'il n'a pas formulées dans les phases antérieures de la procédure et qui excèdent l'objet de la contestation (ATAF 2014/24 consid. 1.4.1, ATAF 2010/5 consid. 2 ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n° 2.8 ; CANDRIAN, op. cit., n° 182 et 184).

3.2

3.2.1 Le litige porte, en l'espèce, sur le point de savoir si l'autorité inférieure a pu considérer, à bon droit, que le recourant ne remplissait pas les prérequis prévus par la loi pour obtenir une autorisation d'examineur de vol.

3.2.2 Le recourant souhaite l'extension de l'objet du litige à l'examen de la légalité de l'introduction par l'autorité inférieure d'une clause du besoin dans le droit pertinent, au regard du passage suivant du prononcé de l'autorité inférieure :

"Au sujet de la situation des examinateurs (...) en Suisse romande, l'OFAC estime que cette question n'a pas lieu d'être à ce stade de la procédure et ne doit en tout cas pas être prise en compte lorsqu'il s'agit d'examiner les prérequis d'un candidat pour devenir examinateur. L'OFAC se permet cependant de rappeler une nouvelle fois qu'il n'y a aucun problème d'effectif en ce qui concerne les examinateurs sur (...) en Suisse étant donné qu'il y en a 18. [...] En tout état de cause, comme précisé dans son courrier du 19 mars 2014, l'OFAC est à disposition pour attribuer un examinateur afin d'effectuer des contrôles sur (...) dans le cas où [le recourant] ne parviendrait pas à en trouver un pour les élèves de son école."

Il admet que ce passage n'a eu aucune incidence sur le dispositif de la décision querellée, car il ne concerne pas les prérequis d'un candidat examinateur. Il considère néanmoins que l'autorité annonce qu'elle se réserve le droit d'en faire un critère ultérieur.

L'autorité inférieure lui oppose qu'elle n'a fait que répondre à sa préoccupation de ne pas disposer de suffisamment d'examineurs pour l'école qui l'emploie. Elle affirme en outre qu'elle n'a aucunement eu l'intention de faire référence ou d'introduire une quelconque clause du besoin à cette occasion et elle s'oppose, par conséquent, à l'extension du litige à cette question. Il serait d'ailleurs clair qu'une telle clause n'existe pas dans la réglementation pertinente.

3.2.3 En l'occurrence, le dispositif de la décision querellée ne renvoie pas à ses motifs. Ceux-ci ne font dès lors pas partie du dispositif et ils ne sont pas contraignants pour l'administration. Ils ne revêtent ainsi pas l'importance que leur prête le recourant. L'autorité inférieure a de plus expressément relevé que "cette question [...] ne doit en tout cas pas être prise en compte lorsqu'il s'agit d'examiner les prérequis d'un candidat pour devenir examinateur". Si l'on peut, certes, regretter la formulation de l'autorité inférieure, qui semble laisser entendre que cette question pourrait avoir un intérêt ultérieurement, il est exclu d'étendre l'objet du litige à des motifs qui ne servent pas de base au dispositif de la décision attaquée et qui n'ont pas la portée que leur prête le recourant.

Le Tribunal n'entrera dès lors pas en matière sur les griefs du recourant portant sur l'existence d'une prétendue "clause du besoin".

4.

4.1 La loi-cadre en matière d'aviation civile est la LA, qui est complétée par les accords internationaux sur l'aviation – en particulier la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale [convention

de Chicago, RS 0.748.09] –, par l'ordonnance sur l'aviation du 14 novembre 1973 (OSAv, RS 748.01), ainsi que par diverses ordonnances et autres prescriptions d'exécution générales ou spéciales. L'autorité inférieure assume le rôle d'autorité de surveillance immédiate de l'aviation civile sur tout le territoire suisse (art. 3 al. 2 LA).

4.2 A teneur de l'art. 60 al. 1 let. c LA, les personnes qui forment du personnel aéronautique doivent obtenir une licence auprès de l'OFAC pour exercer leur activité. La licence est de durée limitée (art. 60 al. 1^{bis} LA). Le Conseil fédéral a chargé, en application de l'art. 60 al. 3 LA, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) de fixer les catégories de personnel aéronautique qui ont besoin d'une licence pour exercer leur activité et d'édicter les prescriptions relatives à l'octroi, au renouvellement, au retrait des licences, ainsi qu'aux règles de procédure qu'il y a lieu d'observer à cet égard (art. 24 al. 1 OSAv et art. 25 al. 1 let. b et let. c OSAv). Fort de cette délégation et en vue de permettre à la Suisse de participer à la création d'un niveau uniforme élevé de sécurité de l'aviation civile en Europe, le DETEC a arrêté l'ordonnance sur les licences du personnel navigant de l'aéronautique conformes au règlement (UE) n° 1178/2011, du 27 avril 2012 (RS 748.222.0), entrée en vigueur le 15 mai 2012. En vertu des dispositions de son art. 1 let. b et de son art. 6 al. 2, cette ordonnance s'applique à la certification des personnes et organismes chargés de dispenser une formation au vol ou une formation en vol simulé ou d'évaluer les compétences des pilotes, et déclare le règlement (UE) n° 1178/2011 applicable aux licences, certificats médicaux d'aptitude et certifications par la première délivrance effectuée conformément au règlement (UE) n° 1178/2011, ou au plus tard dès l'expiration des délais transitoires respectifs. A cet égard, les exigences communes pour les examinateurs sont régies à la sous-partie K de l'Annexe 1 du règlement européen n° 1178/2011 (paragraphe FCL.1000 ss).

Ainsi, la Suisse a repris les dispositions de la partie "Flight Crew Licensing FCL" du règlement (UE) n° 1178/2011, soit son annexe 1, et les met en œuvre depuis le 1^{er} juin 2012.

5.

5.1 A l'appui de son recours, le recourant estime que l'autorité inférieure a violé, sous de nombreux aspects, le droit fédéral, a constaté les faits de manière incomplète et a rendu une décision inopportune.

5.1.1 S'il indique comprendre que l'autorité inférieure a besoin de pouvoir se fonder sur des éléments concrets, et notamment sur les antécédents du candidat examinateur, le recourant est d'avis que cette autorité ne peut en revanche pas aller au-delà de ce que prévoit le paragraphe FCL.1010 de l'annexe I du règlement européen n° 1178/2011 ou les règles de mise en œuvre, lesquelles prévoient de manière exhaustive que seules les sanctions rendues durant les trois dernières années peuvent être prises en considération (cf. mémoire de recours, p. 13 ch. 36). Or l'autorité inférieure aurait fait "ses fonds de tiroirs" pour lui opposer des condamnations remontant jusqu'à l'année 1999, en déprise de toute base légale. Il souligne qu'il s'est de plus amendé depuis ses premières condamnations, que son casier judiciaire est vierge et qu'il lui apparaît discriminatoire de prendre en considération des inscriptions remontant à plus de dix ans, car de nombreux pays européens connaissent des délais d'élimination des inscriptions au casier judiciaire de trois ou cinq ans. Ainsi, selon que la personne est soumise à sa surveillance depuis un certain temps ou non, l'autorité inférieure opposerait des informations différentes à des personnes présentant au demeurant le même profil.

Il serait également insoutenable de tirer argument de ces antécédents pour qualifier d'incompatibles avec la fonction d'examineur ses relations avec l'autorité. Au contraire, le recourant souligne qu'il collabore depuis de nombreuses années avec l'autorité inférieure, en sa qualité d'instructeur, instructeur des instructeurs ou en lien avec son école de vol, et qu'il n'a jamais créé la moindre difficulté.

Le recourant soutient, par ailleurs, que son appréciation de la réglementation européenne est d'autant plus défendable que de nombreuses autorités de l'aviation civile européenne (espagnole, française, anglaise, irlandaise, polonaise et finlandaise) ont reconnu, directement ou indirectement, son autorisation d'examineur en vol de Saint-Marin. Il aurait enfin débuté ses démarches plusieurs semaines avant le (premier) refus prononcé par l'autorité inférieure et il avait de surcroît motivé cette première requête par les différentes reconnaissances européennes. On ne saurait dès lors mettre en doute sa bonne foi.

5.1.2 L'autorité inférieure oppose au recourant que la décision entreprise repose sur trois motifs distincts. Tout d'abord, les différentes infractions pénales, pour lesquelles le recourant a été condamné en 2011, ont joué un rôle prépondérant dans le prononcé attaqué, et elle estime qu'elles

doivent incontestablement être considérées comme graves dans le contexte de l'examen des prérequis d'un examinateur. Elles concernent en effet la formation de pilotes et ont été commises par un représentant d'école et chef instructeur de vol. A cet égard, l'autorité inférieure souligne qu'elle doit pouvoir faire entièrement confiance aux examinateurs, reconnus par ses soins et partir du principe qu'ils respectent le droit aérien rigoureusement.

A cela s'ajoute que le parcours aéronautique du recourant n'a pas été exemplaire ces dernières années et qu'il avait déjà été condamné en 1999 et 2003. L'autorité inférieure rappelle également la teneur de la note du 11 avril 2003 de l'un de ses collaborateurs, guère élogieuse, sur les affirmations, tronquées ou erronées, tenues par le recourant pour être admis aux cours d'instructeur de vol. Enfin, elle précise avoir également tenu compte de la circonstance que le recourant a persisté dans ses demandes en reconnaissance AESA auprès des autorités européennes, après le refus signifié par ses soins le 22 mai 2013, et qu'il a effectué des briefings on-line les 1^{er} juillet, 2 juillet et 23 juillet 2013 auprès des autorités espagnole, polonaise et autrichienne. Elle considère qu'il a dès lors ignoré son refus et essayé de le contourner en taisant auprès desdites autorités les motifs de ce refus. Il se serait d'ailleurs bien gardé d'interroger l'une quelconque des autorités compétentes sur la pertinence de ses démarches.

5.2 En droit, les exigences communes pour les examinateurs AESA sont régies à la sous-partie K de l'Annexe 1 du règlement européen n° 1178/2011 (paragraphe FCL.1000 ss). Au titre des prérequis pour les examinateurs, le paragraphe FCL.1010 prévoit que les candidats à une autorisation d'examineur devront faire la preuve :

- a) de connaissances et d'un cursus pertinents, ainsi que d'une expérience appropriée par rapport aux privilèges d'un examinateur;
- b) qu'ils n'ont fait l'objet d'aucune sanction au cours des 3 dernières années, et notamment d'aucune suspension, limitation ou retrait d'aucune de leurs licences, qualifications ou autorisations délivrées conformément à la présente partie, pour défaut de conformité avec le règlement de base et de ses règles de mise en œuvre.

Cette disposition est complétée, en application de la décision n° 2011/016/R du directeur de l'AESA, par les Moyens Acceptables de Conformité (AMC) et guides d'orientation au règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission européenne du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au

personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, rédigés en anglais et publiés au journal officiel de l'AESA.

Le paragraphe AMC FCL.1010 ("Prérequis pour les examinateurs") prévoit :

When evaluating the applicant's background, the competent authority should evaluate the personality and character of the applicant, and his/her cooperation with the competent authority.

The competent authority may also take into account whether the applicant has been convicted of any relevant criminal or other offenses, taking into account national law and principles of non-discrimination.

5.3

5.3.1 Dans le cas présent, le Tribunal observe que la formulation du paragraphe FCL.1010 est usuelle et dépourvue de toute ambiguïté. Ainsi, selon la let. b du paragraphe FCL.1010, un candidat examinateur est tenu d'indiquer à l'autorité compétente l'existence de toute sanction intervenue au cours des trois dernières années, et notamment tout suspension, limitation ou retrait de ses licences, qualifications ou autorisations, pour défaut de conformité avec le règlement de base et de ses règles de mise en œuvre. La conséquence de ce paragraphe est que toute omission sera considérée comme fautive et que l'existence même d'une sanction intervenue au cours des trois dernières années suffit à justifier un refus (cf. décision de l'OFAC du 22 mai 2013, acceptée par le recourant).

Il n'en demeure pas moins que, en vertu de la let. a du paragraphe FCL.1010, applicable cumulativement avec sa let. b, telles que complétées par le paragraphe AMC y afférent, l'autorité compétente est également en en devoir de forger son opinion sur le cursus pertinent du candidat à la lumière de l'ensemble des faits portés à sa connaissance. L'autorité inférieure ne saurait donc faire abstraction du comportement d'un pilote au cours de *l'ensemble* de sa carrière, sans quoi l'appréciation et la pesée des intérêts à effectuer seraient faussées. Cela implique donc, pour l'autorité, la faculté de tenir compte des faits qui ont été à l'origine d'une condamnation pénale ou d'une suspension, limitation ou retrait de licences anciennes et, même, pris isolément, sans gravité. D'ailleurs, le recourant admet lui-même qu'il n'y aurait pas de sens de ne pas tenir compte de délits graves et répétés, ou lorsqu'il y a eu un crime (cf. mémoire de recours, p. 15 ch. 37). Ainsi, le paragraphe FCL.1010 let. b n'interdit pas à l'OFAC de prendre en compte des données pénales,

y compris d'ailleurs après leur radiation du casier judiciaire (cf. art. 369 al. 7 du code pénal suisse du 21 décembre 1937 [CP, RS 311.0]), étant précisé que des infractions anciennes ne pourront en principe pas se voir attribuer une grande importance, en particulier lorsqu'il s'agit de délits relativement bénins.

En d'autres termes, l'écoulement du délai de trois ans posé par la let. b du paragraphe FCL.1010 a pour conséquence que le refus d'admettre un candidat examinateur, au titre de la let. a, ne peut être admise que si elle se trouve fondée sur une appréciation raisonnable de l'ensemble des données relatives au recourant à disposition de l'autorité inférieure à un moment donné. Il est donc nécessaire, pour justifier une telle mesure, d'avoir *un motif suffisamment important et actuel*, qui, dans les limites du pouvoir d'appréciation concédées par le paragraphe FCL.1010, soient propres à fonder le défaut de confiance de l'autorité *au moment de sa décision*.

5.3.2 A cet égard, le Tribunal estime que le cas est clair et ne nécessite pas la production de pièces documentaires complémentaires pour déterminer si l'autorité inférieure a justifié sa décision sans méconnaître le droit.

5.3.2.1 Ainsi, il ressort du dossier que, le 21 mars 2011, l'autorité inférieure a décerné un mandat de répression contre le recourant pour avoir "sciemment et de façon répétée" (à trois reprises), entre le 31 août 2010 et le 12 novembre 2010, présenté des candidats à un examen, en sa qualité de chef instructeur de la société D._____, alors qu'il savait que ceux-ci n'avaient, soit pas effectué leur formation dans une école de vol certifiée, soit pas reçu l'instruction de vol nécessaire. Il s'agit là d'éléments qui, bien que le délai de trois ans soit dépassé, doivent nécessairement entrer en compte dans l'appréciation du cursus pertinent d'un candidat examinateur, au sens de la let. a du paragraphe FCL.1010, dans la mesure où ils influent fortement sur sa capacité de collaboration avec l'autorité inférieure. En effet, comme le rappelle l'autorité inférieure, elle doit avoir une confiance totale en ses examinateurs et le recourant a mis en péril la possibilité de lui accorder cette confiance à ces occasions. A cela s'ajoute que, dans le même mandat de répression, l'autorité inférieure a également condamné le recourant pour avoir mis à disposition d'un élève et de l'examineur un avion qu'il savait ne pas être inscrit dans une école de vol, en Suisse. Ainsi, même dans le cadre d'une évaluation menée par un examinateur, le recourant a déjà démontré

qu'on ne peut totalement lui faire confiance. Au-delà de la simple quotité de l'amende infligée, c'est donc bien cet élément qui est marquant.

Il faut également rappeler, à cet égard, que, si l'examen psychologique du recourant, mené en 2003, remonte à plusieurs années et qu'il ne peut ainsi plus jouer un rôle en soi déterminant, d'autant que l'expert a jugé que les éléments de sa personnalité mis en exergue n'avaient aucune incidence sur ses *capacités et ses compétences aéronautiques* et n'avaient jamais altéré ses relations avec les équipages, au sol ou en vol, ni jamais mis en péril la sécurité (cf. rapport d'expertise, p. 4), il s'agissait néanmoins là d'un élément pertinent pour analyser sa faculté de collaborer avec l'autorité comme *examineur* d'autres pilotes, au vu des éléments du dossier alors à disposition de l'autorité.

5.3.2.2 Enfin, dans le courant de l'année 2013, alors qu'il ne pouvait ignorer que le mandat de répression du 21 mars 2011 l'empêchait de devenir examinateur AESA jusqu'au mois de mars 2014 (3 ans), le recourant a entamé des démarches pour obtenir une licence d'examineur de vol auprès d'un Etat non membre AESA (Saint-Marin). Il s'est ensuite adressé à de nombreuses autorités de l'aviation civile européenne, sans jamais s'assurer de la justesse de sa démarche, pour obtenir la reconnaissance de sa licence. Or, avant de délivrer une *autorisation* d'examineur AESA, le Tribunal estime que l'autorité inférieure doit être convaincue que le candidat s'adressera à elle, en cas de doute au sujet de l'application d'une réglementation, et qu'il ne validera pas les évaluations de pilotes sur la seule foi de sa certitude.

Les différentes démarches du recourant auprès des Etats membres européens sont donc également pertinentes dans la pesée des intérêts à effectuer. A ces occasions, il est en effet apparu de façon manifeste que le recourant est enclin à ne pas s'assurer de la pertinence de ses appréciations juridiques de la réglementation pertinente avant de les mettre en application ou à prendre le risque qu'elles ne le soient pas. De surcroît, en l'espèce, l'autorité inférieure a expressément notifié au recourant, le 22 mai 2013, une décision lui précisant qu'il ne remplissait pas, en l'état, les conditions pour devenir examinateur AESA. Ce nonobstant, le recourant a persisté dans ses démarches et a continué à participer à des tests on-line auprès de différents Etats membres de l'Union européenne. Il n'a, en outre, jamais remis en question que ces tests pouvaient ne pas être suffisants, pour le titulaire d'une licence d'un Etat non membre (Saint-Marin), et qu'il serait approprié de s'en assurer préalablement avant de faire passer des évaluations. A ce sujet, le

recourant pouvait, d'ailleurs, d'autant plus avoir des doutes sur la pertinence de sa démarche que, dans le cas d'examens pratiques et de contrôles de compétences effectués dans un ATO se trouvant hors du territoire des Etats membres, l'autorité compétente de l'Etat membre AESA peut délivrer une autorisation d'examineur à un candidat détenteur d'une licence de pilote délivrée par un pays tiers, conformément à l'annexe 1 de l'OACI, mais celle-ci sera limitée à effectuer des examens pratiques et des examens ou contrôles de compétences *hors du territoire des Etats membres* (mis en évidence) et à des pilotes qui ont une connaissance suffisante de la langue dans laquelle l'examen ou le contrôle est effectué (cf. FCL.1000 let. c).

5.3.3 Ainsi, au vu des éléments qui précèdent, il s'avère que l'autorité inférieure a pris correctement en compte les données importantes à sa disposition pour juger de l'aptitude du recourant à se voir octroyer une autorisation d'examineur de vol.

5.4 Il demeure à examiner la proportionnalité de la mesure ordonnée, comme la question de son opportunité.

5.4.1 Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) – et rappelé également par l'art. 36 al. 3 Cst. comme condition nécessaire à toute restriction des droits fondamentaux –, exige qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et le moyen choisi pour l'atteindre. Il se subdivise en trois sous-principes, qui requièrent, respectivement, que la mesure soit propre à atteindre le but poursuivi ; qu'elle soit nécessaire, en ce sens qu'elle ne puisse pas être atteinte par une autre mesure moins incisive ; et, enfin, qu'elle respecte le principe de la proportionnalité au sens étroit, en ce sens qu'elle soit non seulement apte et nécessaire, mais encore qu'elle s'inscrive, au vu de la pesée entre l'intérêt public et l'intérêt privé en cause, dans un rapport raisonnable avec l'atteinte imposée à l'administré (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A-4851/2012 du 27 novembre 2013 consid. 7.3.1, A 3713/2008 précité consid. 9.1).

5.4.2 Ces conditions sont manifestement remplies en l'occurrence. En effet, la sécurité aérienne est un intérêt public majeur face auquel les autres intérêts doivent céder le pas (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.539/2003 du 23 janvier 2004 consid. 5 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1983/2006 du 18 octobre 2010 consid. 8.3). La décision attaquée ne porte au demeurant qu'une atteinte légère aux intérêts du

recourant, qui se voit refuser une seule autorisation d'examineur de vol. Il peut ainsi continuer à piloter des aéronefs et à officier comme instructeur de vol. Il s'agit en outre d'une mesure administrative prononcée dans le but de sauvegarder un intérêt public important (formation des pilotes) et, plus particulièrement, de protéger la sécurité aérienne contre un candidat qui ne remplit pas l'ensemble des prérequis nécessaires pour devenir examineur de vol. La mesure s'inscrit, enfin, comme une mesure sociale de confiance et de reconnaissance réciproque, puisqu'elle assure que l'ensemble des pilotes soient évalués par des examinateurs de vol qui remplissent l'ensemble des prérequis réglementaires.

Cela étant, il convient de préciser que le recourant peut déposer une nouvelle demande en tout temps, sous réserve des règles sur la bonne foi, et que l'autorité devra, le cas échéant, procéder à une nouvelle appréciation d'ensemble, au vu de l'évolution du temps et des données qui seront alors à sa disposition.

5.4.3 Dans ces circonstances, le Tribunal retient que le refus litigieux est conforme aux règles d'aptitude et de nécessité, et qu'il respecte l'exigence de proportionnalité au sens étroit. Compte tenu de la retenue qui s'impose dans ce domaine, il s'avère également opportun.

6.

Il suit que la décision attaquée est conforme au droit et que, partant, le recours, mal fondé, doit être rejeté, dans la mesure où il est recevable.

6.1 En règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA), aucun frais de procédure n'étant mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes ou déboutées (art. 63 al. 2 1^{ère} phrase PA).

Ainsi, le recourant supportera la totalité des frais de procédure, qui s'élèvent à 1'500 francs. Ce montant sera entièrement prélevé sur l'avance de frais qu'il a versée.

6.2 Enfin, en tant qu'il n'obtient pas gain de cause, le recourant n'a pas droit à des dépens (art. 7 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2] a contrario). L'autorité inférieure n'y a elle-même pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de 1'500 francs, sont mis à la charge du recourant. Ils seront entièrement prélevés sur le montant, identique, de l'avance de frais.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Recommandé)
- au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

Le président du collège :

Le greffier :

Jérôme Candrian

Olivier Bleicker

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 LTF). 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 :