



Cour I

A-3406/2010

Arrêt du 15 octobre 2012

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
André Moser, Jérôme Candrian, juges,
Myriam Radoszycki, greffière.

Parties

A._____, représenté par Maître Stéphane Cappi, 2, rue
des Petits-Epineys, 1920 Martigny,
recourant,

contre

Office fédéral de l'aviation civile OFAC, Sécurité des
opérations aériennes, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Retrait de licences de pilote privé et professionnel
d'hélicoptère.

Faits :**A.**

A._____ est titulaire d'une licence de pilote privé d'hélicoptère PPL(H) depuis le 1^{er} décembre 1991.

Le 20 décembre 2003, il a effectué cinq vols d'une durée totale de 2 heures et 9 minutes dans la région de Sion aux commandes de l'hélicoptère immatriculé (...) accompagné de deux passagers, dont celui à l'arrière a filmé le vol au moyen d'un caméscope. Les prises de vue effectuées ont fait l'objet d'un DVD réservé à l'usage privé intitulé (...).

B.

A une date indéterminée, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a obtenu une copie de ce DVD d'un tiers souhaitant conserver l'anonymat.

C.

Le 22 novembre 2006 – et au vu de certaines séquences dudit DVD –, l'OFAC a ouvert une procédure de droit pénal administratif contre A._____, le soupçonnant d'avoir, lors du vol évoqué, enfreint à plusieurs reprises les règles sur les altitudes de vol minimales (150 m au-dessus du sol ou de l'eau), d'avoir de ce fait mis en danger les passagers et l'équipage, d'avoir dispensé à cette occasion un cours d'instruction à son passager B._____, alors même qu'il n'est pas en possession d'un permis d'instructeur comme l'exige l'ordonnance du DETEC du 25 mars 1975 concernant les licences du personnel navigant de l'aéronautique (RPN, RS 748.222.1) et d'avoir inscrit des heures non conformes dans son carnet de vol (art. 34 al. 2 et 37 al. 1 RPN).

D.

Par décision du 24 novembre 2006, l'OFAC a refusé à A._____ l'accès aux examens pour l'obtention de la licence de pilote professionnel, pour ensuite revenir sur cette décision en date du 21 septembre 2007. A._____ a obtenu sa licence de pilote professionnel d'hélicoptère CPL(H) le 30 décembre 2007.

E.

Par lettre adressée à A._____ le 30 décembre 2008, l'OFAC a ouvert à l'encontre de celui-ci une procédure administrative au sens de l'art. 92 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA) en raison de l'épisode du 20 décembre 2003.

F.

Par jugement du 26 mai 2009 du Juge I du Tribunal de district de Sion, A. _____ a été acquitté du chef de violation des art. 34 al. 2 et 37 al. 1 RPN. Quant aux trois autres contraventions dont il était accusé, elles ont été jugées prescrites.

G.

Par décision du 29 mars 2010, l'OFAC a considéré qu'au vu de plusieurs séquences figurant sur le DVD du vol litigieux – et d'une expertise interne rendue le 24 avril 2007 à ce sujet –, A. _____ aurait enfreint les normes relatives à l'altitude minimum de vol et à la sécurité des passagers figurant aux art. 6 et 44 de l'ordonnance du DETEC du 4 mai 1981 concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (ORA; RS 748.121.11) et 6 et 7 de l'ordonnance sur les droits et devoirs du commandant d'aéronef (RS 748.225.1), ainsi que les art. 1a al. 1 et 118 RPN (vol d'instruction non autorisé) (ch. 1^{er} du dispositif). Selon l'OFAC, ces infractions "justifient le prononcé d'un retrait de ses licences [de pilote privé et professionnel] d'une durée de quatre mois" (ch. 2 du dispositif). Au vu du temps écoulé depuis les faits - plus de six ans -, l'OFAC a cependant renoncé à ordonner le retrait desdites licences (ch. 3 du dispositif) tout en mettant les frais engendrés par sa décision (480 francs) à la charge de l'intéressé (ch. 4 du dispositif).

H.

Par acte du 11 mai 2010, A. _____ (ci-après le recourant) a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral, concluant à son annulation, avec suite de frais et dépens, pour constatation inexacte des faits pertinents et violation des dispositions topiques de la législation aérienne, et notamment des art. 6 et 44 ORA.

Le recourant, qui se plaint d'un certain acharnement de l'OFAC à son égard, conteste avoir volé à une altitude insuffisante et avoir mis en danger les personnes se trouvant à bord de l'aéronef. Il demande que le DVD relatif au vol litigieux, obtenu de manière douteuse par l'office – et seul élément de fait à sa charge –, soit retranché du dossier pour défaut de respect de ses garanties procédurales. Il remet aussi en cause la valeur probante de l'estimation effectuée le 24 avril 2007 par trois inspecteurs de l'OFAC sur la seule base du visionnement du DVD du vol, sans tenir compte d'autres éléments utiles tels que la focale utilisée par le cameraman – qui n'a même pas été entendu – et alors même qu'une expertise plus sérieuse aurait pu être ordonnée. Il conteste également avoir dispensé en vol une quelconque formation à son passager, déjà

titulaire d'une licence de pilote privé. Il affirme que la sanction envisagée, même si l'OFAC y a renoncé au vu de l'écoulement du temps, lui porterait préjudice dans son cursus de pilote, notamment s'il devait souhaiter un jour obtenir le permis d'instructeur.

I.

L'autorité inférieure a répondu au recours en date du 9 juillet 2010, concluant au rejet de celui-ci et renvoyant intégralement à sa décision du 29 mars 2010. Elle conteste catégoriquement les reproches d'acharnement formulés par le recourant, et relève que c'est bien celui-ci, par lettre du 12 février 2007 de son précédent conseil figurant au dossier, qui s'était opposé pour divers motifs à l'expertise du DVD proposée par l'OFAC en vue d'évaluer les hauteurs de vol litigieuses.

J.

Les autres faits et moyens de preuve utiles seront mentionnés en tant que de besoin dans les considérants en droit ci-après.

Droit :

1.

1.1. En vertu des art. 31 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) – et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF –, le Tribunal administratif fédéral connaît 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) rendues par les départements et unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. L'OFAC constitue l'une de ces unités (cf. annexe 2 de l'ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration du 25 novembre 1998 [OLOGA, RS 172.010.1] par renvoi de son art. 8 al. 1). Ses décisions sont donc en principe susceptibles de recours.

1.2. Conformément à l'art. 5 al. 1 PA, constituent des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a, décisions formatrices), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b, décisions constatatoires) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des

demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c, décisions négatives).

En l'occurrence, l'acte attaqué considère que le recourant a enfreint la législation fédérale en matière d'aviation civile et que ces infractions justifient en principe le prononcé d'un retrait de quatre mois de ses licences privée et professionnelle de vol (chiffres 1 et 2 du dispositif); le chiffre 3 du dispositif expose que l'OFAC renonce toutefois à cette mesure au vu de l'écoulement du temps et le chiffre 4 dispose du sort des frais de procédure – et plus particulièrement de la décision attaquée –, lesquels ont été mis à charge du recourant.

A titre liminaire il y a lieu de préciser que l'objet du litige en la présente cause est le retrait temporaire – envisagé par l'OFAC – des licences de pilotes dont est titulaire le recourant.

Le dispositif, qui doit répondre aux questions posées, d'office ou sur requête d'une partie, est la partie de la décision qui renseigne sur les droits conférés, les obligations imposées, la modification des droits et obligations en question ou enfin sur la constatation de l'existence ou non de tels droits ou obligations (cf. ANDRÉ GRISEL, *Traité de droit administratif*, Vol. II, Neuchâtel, 1986, p. 871 s). Pour renseigner utilement sur la création, la suppression, la modification ou encore sur la constatation de l'existence ou de l'inexistence de droits ou d'obligations, le dispositif doit porter sur l'objet du litige.

1.2.1. En premier lieu, le Tribunal doit constater que les chiffres 1 et 2 du dispositif ne modifient pas les droits ou obligations du recourant au sens de cette disposition. En effet, le Tribunal de céans constate que le chiffre 1 exprime un avis auquel est parvenu l'OFAC après avoir examiné les éléments portés à sa connaissance. Quant au chiffre 2 – qui devrait par ailleurs bien davantage être rédigé au conditionnel au vu du contenu du chiffre 3 – il remplit le même office, contenant par ailleurs une forme de motivation qui ne devrait pas avoir sa place dans le dispositif d'une décision au sens de la PA (sur le contenu du dispositif d'une décision, cf. en outre PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, *Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure*, Université de Neuchâtel [éd.], Neuchâtel 2011, p. 117).

1.2.2. Les chiffres 1 et 2 du dispositif de la décision attaquée ne répondent pas davantage à la définition de la décision en constatation de l'art. 5 al. 1 let. b PA (consid. 1.2 ci-dessus) ou encore de l'art. 25 PA.

En effet, de telles décisions en constatation visent uniquement à clarifier pour l'avenir – et de manière exécutoire – l'existence de droits ou d'obligations, par exemple pour des motifs d'économie de procédure ou dans l'intérêt de l'administré; les décisions rendues d'office par une autorité administrative doivent quant à elles être dictées par l'intérêt public (cf. art. 25 PA; ATF 137 II 199 consid. 6.5.1; décision du 6 octobre 1995 de la Commission fédérale de recours DFEP in: Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 60.57 consid. 3.1; BEATRICE WEBER-DÜRLER, in: Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum VwVG, Zurich/St-Gall 2008, n. 7 ad art. 25 PA; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, 3^{ème} éd., Berne 2011, n. 2.1.2.2 p. 186 s. et n. dp 52; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 2.30). En d'autres termes, la décision en constatation ne constate pas des faits, mais des droits et obligations. Les chiffres 1 et 2 du dispositif de l'acte attaqué ne remplissent clairement pas ces conditions. En effet, leur objet n'est pas de préciser les droits ou les devoirs du recourant de manière à lier les parties, mais seulement de dire que l'intéressé, de l'avis de l'OFAC, aurait enfreint la législation aérienne en date du 20 décembre 2003 et que cette infraction justifierait une mesure de retrait des licences de pilote du recourant. Dans la mesure où ces considérations – qui ne comportent en soi rien de déterminant quant à l'existence de droits ou d'obligations – ne débouchent sur aucune mesure, elles ne peuvent même pas être considérées comme ayant été effectuées dans l'intérêt public au sens de la jurisprudence susmentionnée (ATF 137 II 199 consid. 6.5.1). En conclusion, les chiffres 1 et 2 du dispositif de l'acte attaqué ne correspondent pas non plus à une décision de constatation au sens des art. 5 al. 1 let. b et 25 PA.

1.3. Quant au chiffre 3 du dispositif de la décision attaquée, il contient l'expression de la volonté de l'OFAC de renoncer à prononcer une quelconque mesure à l'encontre du recourant. L'OFAC a ainsi décrété qu'il ne créait, ne modifiait ni n'annulait aucun droit ou obligation, renonçant plus précisément à toute restriction de l'autorisation de piloter qu'est une licence de pilote, objet du présent litige. Sans que l'OFAC ne l'ait par ailleurs exprimé dans ledit dispositif, une telle renonciation met nécessairement fin à la procédure administrative qu'il avait entamée. L'expression d'une telle volonté pourrait présenter un élément de décision susceptible de correspondre à la définition de l'art. 5 al. 1 let. c PA. Cependant, d'autres conditions de recevabilité du recours ne sont pas réalisées en l'espèce (consid. 2 ci-dessous).

1.4. Le chiffre 4 du dispositif de l'acte attaqué, enfin, répond en revanche clairement à la notion de décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. a PA, dès lors que l'OFAC a mis les frais de la procédure à la charge du recourant, lui imposant ainsi de payer la somme de 480 francs au titre de "frais engendrés par la présente décision".

En substance, dès lors que les chiffres 1 et 2 ne répondent pas à la notion de décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. a PA, ni à celle des art. 5 al. 1 let. b et 25 PA, le recours est sans objet sur ce point. Partant, le Tribunal de céans n'examinera pas l'argumentation du recourant relative aux considérations de fait exprimées par l'OFAC. Quant au chiffre 4 de l'acte attaqué, il sera également examiné dans les considérants qui suivent (consid. 3 ci-dessous).

2.

A teneur de l'art. 48 PA, le recourant doit être spécialement atteint par la décision attaquée et avoir un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 al. 1 let. b et c PA en relation avec l'art. 37 LTAF). Selon la jurisprudence, un intérêt à recourir n'est digne de protection que si le recourant possède un intérêt actuel et pratique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée lors du prononcé de la décision sur recours; un tel intérêt consiste en l'utilité pratique que l'éventuel succès du recours représenterait pour le recourant (ATF 128 II 34 consid. 1b; ATAF 2010/27 consid. 1.3.2; ATAF 2009/9 consid. 1.2.1). Le recours, en tant qu'il est dirigé contre le chiffre 3 du dispositif de l'acte attaqué n'est pas recevable sous l'angle de l'intérêt au recours au sens de l'art. 48 PA. Quelles que soient les craintes du recourant pour l'avenir, craintes qui ne sont par ailleurs guère étayées et dont la réalisation est encore moins établies, le chiffre 3 du dispositif ne modifie en rien les droits ou obligations du recourant relativement à ses licences de pilote actuelles, puisque l'OFAC a renoncé à tout retrait.

Il découle dès lors de ce qui précède et dans le cadre d'un examen détaillé chiffre par chiffre du dispositif de la décision attaquée, que le recours, en tant qu'il est dirigé contre le chiffre 1 et le chiffre 2 est sans objet faute de décision au sens de 5 PA ou 25 PA. Par ailleurs et dans la mesure où il est dirigé éventuellement contre le chiffre 3, le recours est irrecevable faute d'intérêt au sens de l'art. 48 PA.

3.

Le Tribunal de céans se limitera donc à revoir la question des frais de procédure de 480 francs infligés au recourant. Sur ce point, ce dernier est atteint par la décision attaquée et a donc qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA (cf. consid. 2). Les autres conditions de recevabilité du recours (art. 50 et 52 PA) sont également remplies. Il y a donc lieu d'entrer en matière.

3.1. La PA ne comporte aucune disposition générale relative aux frais (émoluments) que peuvent percevoir les autorités administratives de première instance pour les décisions qu'elles rendent (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zurich 1998, n. 371). L'art. 63 PA en particulier ne s'applique qu'aux procédures de recours. A teneur de l'art. 46a de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010; cf. aussi l'art. 3 al. 3 LA), la compétence de réglementer la perception de tels émoluments revient au Conseil fédéral. Celui-ci a notamment fait usage de cette possibilité en édictant l'ordonnance générale sur les émoluments du 8 septembre 2004 (OGE mol, RS 172.041.1), qui définit les principes régissant la perception des émoluments par l'administration fédérale (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral B-2586/2009 du 5 novembre 2009 consid. 2.4; THOMAS BRAUNSCHWEIG, *Gebührenerhebung durch die Bundesverwaltung*, in: *Bulletin de la Société suisse de législation et de la Société suisse d'évaluation [LeGes] 2005* p. 9 ss, p. 21).

La perception d'émoluments par l'autorité inférieure se fonde plus particulièrement sur l'ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'OFAC (OEmol-OFAC, RS 748.112.11); l'OGE mol demeure applicable en l'absence de réglementation spécifique (art. 2 OEMol-OFAC et art. 1^{er} al. 4 OGE mol). Conformément à l'art. 3 OEMol-OFAC, toute personne qui provoque par son comportement une décision ou sollicite une prestation est tenue de payer un émolument ("Verursacherprinzip", cf. BRAUNSCHWEIG, op. cit., p. 18). Le tarif horaire va de 100 à 200 francs en fonction des connaissances requises par les personnes en charge du dossier (art. 5 al. 2 OEMol-OFAC).

3.2. En l'occurrence, l'autorité inférieure se fonde sur ces dispositions pour mettre les frais de la décision attaquée à la charge du recourant, fixant ceux-ci à 480 francs (3 heures au tarif horaire de 160 francs). Elle considère que par son comportement contrevenant à la législation

aérienne, ce dernier a "provoqué l'ouverture de la procédure" et doit donc supporter les coûts de la décision rendue.

Ce raisonnement ne peut être suivi. En effet, l'ouverture d'une procédure administrative ne se justifie que si l'Etat envisage – et peut raisonnablement envisager – de rendre une décision au sens de l'art. 5 PA (FELIX UHLMANN, Die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens, in: Häner/Waldmann [éd.], Das erstinstanzliche Verwaltungsverfahren, p. 1 ss, 4 et 7, qui cite l'avis de droit de l'Office fédéral de la justice du 31 janvier 2005 in: JAAC 70.46 consid. 1 et 3.2). Comme toute activité étatique, elle doit s'inscrire dans un cadre légal, répondre à un intérêt public, être proportionnée au but visé (et notamment apte à l'atteindre) et respecter le principe de la bonne foi (cf. art. 5 al. 2 et 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101; ATF 136 I 87 consid. 3.2; UHLMANN, op. cit., p. 9 s.). Le principe d'économie de procédure doit également être respecté. Ainsi, la procédure doit être menée par l'autorité de la manière la plus raisonnable et "économique" possible, en évitant en particulier les pertes de temps inutiles et les actes sans portée réelle (MOOR/POLTIER, op. cit., n. 2.2.4.7, p. 264 s.). Il n'appartient pas aux administrés de prendre en charge les frais d'interventions étatiques ne répondant pas à ces conditions ("Verursacherprinzip").

Or en l'occurrence, c'est en vain que l'autorité inférieure tente d'imputer au recourant l'ouverture (en décembre 2008) de la procédure administrative litigieuse. Certes, le recourant a bien été l'acteur de certains événements en date du 20 décembre 2003. Cinq ans après les faits, il était toutefois prévisible – l'autorité inférieure ne le conteste pas – que la procédure ouverte ne mènerait à aucun prononcé de sanction vu le temps écoulé depuis les faits litigieux. Au vu de ces circonstances, la rédaction de l'acte attaqué, intitulé "décision" n'était guère proportionnée. Compte tenu de l'issue que l'OFAC donnait à cette procédure entamée en 2008, une simple lettre, sans aucune imputation de frais, informant le recourant du fait qu'il était renoncé à toute mesure administrative et que dite procédure était classée suffisait amplement.

Au vu de tout ce qui précède, le recours doit donc être admis dans la mesure de sa recevabilité et le chiffre 4 de l'acte attaqué annulé.

4.

Au vu de l'issue du litige, aucun frais n'est mis à la charge du recourant (art. 63 al. 1 et 2 PA; art. 6 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'avance de frais de 1'000 francs versée par le recourant lui sera restituée. A teneur de l'art. 63 al. 2 PA applicable par renvoi de l'art. 37 LTAF, aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures.

Conformément aux art. 64 PA et 7 FITAF, le Tribunal peut allouer à la partie ayant obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. En l'espèce, le recourant n'a pas fourni de décompte à ce sujet. Tenant compte de l'issue du recours – lequel est pour bonne part sans objet faute de décision attaquable au sens de l'art. 5 PA et irrecevable au sens de l'art. 48 PA – une somme forfaitaire de 500 francs sera allouée au recourant à ce titre.

[le dispositif figure à la page suivante]

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis dans la mesure de sa recevabilité et le chiffre 4 de l'acte attaqué annulé.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais effectuée par le recourant, d'un montant de 1'000 francs, lui est restituée.

3.

La somme de 1'000 francs est allouée au recourant à titre d'indemnité de dépens, à charge de l'autorité inférieure.

4.

Le présent arrêt est adressé:

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 18-02.03-D06-0098; Acte judiciaire)

La présidente du collège:

La greffière:

Claudia Pasqualetto Péquignot Myriam Radoszycki

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit 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: