

# **BVGer A-3406/2010 vom 15. Oktober 2012**

Bundesverwaltungsgericht, 2012-10-15, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_A-3406\\_2010](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-3406_2010)

FR: TAF A-3406/2010 du 15 octobre 2012

IT: TAF A-3406/2010 del 15 ottobre 2012

## **Regeste**

Agrément professionnel

## **Erwägungen**

### **E. 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.

### **E. 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.

#### **E. 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).

### **E. 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*, 3ème 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.

### **E. 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).

#### **E. 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).

#### **E. 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.

#### **E. 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.

#### **E. 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 (OGEmol, 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'OGEMol demeure applicable en l'absence de réglementation spécifique (art. 2 OEmol-OFAC et art. 1er al. 4 OGEMol). 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).

### **E. 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.

### **E. 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]

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.