

BVGer A-4955/2023 vom 20. Dezember 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-12-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_A-4955_2023

FR: TAF A-4955/2023 du 20 décembre 2023

IT: TAF A-4955/2023 del 20 dicembre 2023

Regeste

Aviation (divers)

Erwägungen

E. 1.1

La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

E. 1.2

Conformément à l'art. 31 LTAF, le Tribunal administratif fédéral connaît, sous réserve des motifs d'exclusion énoncés à l'art. 32 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Pour être recevable, le recours doit donc être dirigé contre une décision au sens de l'art. 5 PA. En l'espèce, la recourante a déposé un recours contre le courrier électronique du 3 août 2023 de l'OFAC. Celui-ci constitue une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF en lien avec l'annexe I/B/VII ch. 1.3 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1), ce qui fonde sa compétence pour connaître du recours. Reste à déterminer, s'agissant de la recevabilité du recours, si l'acte attaqué - en un domaine qui n'est pas exclu du recours au sens de l'art. 32 LTAF - doit être considéré comme une décision susceptible de recours au sens de l'art. 5 PA précité (cf. consid. 2 infra).

E. 1.3

La qualité pour recourir de la recourante doit être admise en vertu de l'art. 48 al. 1 PA, dès lors que, destinataire de ce qu'elle soutient être une décision, elle possède un intérêt à ce qu'il soit statué sur cette question par le Tribunal de céans.

E. 1.4

Enfin, le recours a été déposé dans le délai (art. 50 al. 1 PA en relation avec l'art. 22a al. 1 let. b PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prévus par la loi.

E. 2

La recourante soutient que le courrier électronique du 3 août 2023 de l'OFAC constitue une décision susceptible de recours, ce que le Tribunal doit examiner d'office.

E. 2.1.1

A l'appui de son recours, la recourante explique qu'en refusant de prolonger la validité de sa licence de pilote, le courrier électronique précité « exprime bien un acte de souveraineté de la collectivité publique, prétendument en application du droit public fédéral, pour régler un cas individuel et concret et modifier ou annuler les droits d'un administré » (recours, p. 3). Elle ajoute que, bien qu'il ne mentionne pas être une décision et ne renseigne pas sur les voies de recours, ce courriel règle un rapport de droit de manière obligatoire et contraignante, en lui imposant de se satisfaire d'une situation juridique qui implique concrètement l'impossibilité de piloter un aéronef à titre privé. Dans ses observations du 5 décembre 2023, la recourante précise qu'une demande de décision formelle a été adressée à l'OFAC le 18 octobre 2023 « dans l'optique de ne pas perdre de temps, dans le cas très improbable, d'un jugement d'irrecevabilité ». Pour le surplus, elle se réfère à la prise de position de l'OFAC du 2 novembre 2023 selon laquelle l'autorité s'en remet au Tribunal pour statuer sur la recevabilité du recours, mais admet que le courrier électronique en question « semble toutefois bien constituer une décision au sens matériel ».

E. 2.1.2

De son côté, dans ses déterminations du 2 novembre 2023, l'OFAC relève en substance que son courrier électronique ne comportait pas les mentions formelles que doit normalement contenir une décision au sens de l'art. 35 PA. Il précise qu'il ne rend habituellement pas directement de décision formelle susceptible de recours dans les procédures dites de masse, comme les renouvellements des titres de vol des pilotes, dès lors qu'une telle manière de faire conduirait à une surcharge de travail. Il ajoute qu'il rend uniquement une telle décision en cas de contestation des administrés et si ceux-ci le requièrent. De son point de vue, il est clair que son courriel du 3 août 2023 comporte des vices de forme sous l'angle de l'art. 35 PA et qu'il est dès lors légitime de se demander s'il doit être considéré comme une décision susceptible de recours. Il considère par ailleurs que sous l'angle de l'art. 5 PA, « le refus communiqué par l'OFAC semble toutefois bien constituer une décision au sens matériel constituant un objet de contestation » (déterminations, p. 2). Il conclut en relevant qu'il reste à savoir si les vices de forme constatés peuvent être réparés dans le cadre de la présente procédure de recours ou si au contraire, il doit rendre une décision formelle. L'OFAC indique s'en remettre à l'appréciation du Tribunal sur ce point.

E. 2.2.1

A teneur de l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme 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) ; de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ; de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). L'art. 35 al. 1 PA précise par ailleurs que, même si l'autorité les notifie sous forme de lettre, les décisions écrites sont désignées comme telles, motivées, et indiquent les voies de droit. Une notification irrégulière ne peut entraîner aucun préjudice pour les parties (cf. art. 38 PA).

E. 2.2.2

En droit public, la notion de « décision » au sens large vise habituellement toute résolution que prend une autorité et qui est destinée à produire un certain effet juridique ou à constater l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation ; au sens étroit, c'est un acte qui, tout en répondant à cette définition, intervient dans un cas individuel et concret (cf. ATF

141 II 233 consid. 3.1). La notion de décision implique donc un rapport juridique obligatoire et contraignant entre l'autorité et l'administré (cf. ATF 141 I 201 consid. 4.2). En revanche, de simples déclarations, comme des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant (cf. arrêts du TF 1C_361/2019 du 7 janvier 2020 consid. 3.1.2 ; 1C_593/2016 du 11 septembre 2017 consid. 2.2 ; 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2). Pour déterminer s'il y a ou non décision, il y a lieu de considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut ainsi être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, telle l'indication des voies de droit (cf. arrêts du TF 1C_361/2019 précité consid. 3.1.2 ; 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1 ; 1C_532/2016 du 21 juin 2017 consid. 2.3.1 ; arrêt du TAF A-4539/2019 du 6 avril 2021 consid. 4.2.2). Concernant la condition des effets juridiques, il s'agit de se demander si le but de l'action de l'autorité est le règlement de la position juridique de l'intéressé, soit son organisation délibérée, expresse et contraignante (arrêt du TAF A-4539/2019 précité consid. 4.2.2 ; A-6805/2009 du 9 septembre 2010 consid. 2 et les réf. cit.).

E. 2.3

Il convient ainsi d'examiner si le courrier électronique du 3 août 2023 de l'OFAC constitue une décision au sens de l'art. 5 PA.

E. 2.3.1

A cet égard, force est d'emblée de constater que les conditions formelles prévues en particulier à l'art. 35 al. 1 PA - soit notamment la mention qu'il s'agit d'une décision, ainsi que l'indication des voies de droit - ne sont pas remplies, ce qui n'est pas contesté par les parties. Le document - dont on peut se demander s'il revêt la forme écrite - n'est par ailleurs pas signé. Ce constat ne suffit cependant pas encore à exclure l'existence d'une décision. Au même titre, la volonté de l'autorité inférieure, soulignant que son courriel « semble [...] bien constituer une décision », ne s'avère pas non plus déterminante, même si l'on peut raisonnablement attendre de l'autorité qu'elle rende ses décisions sous la forme prescrite. De même, l'interprétation qu'en donne la recourante, qualifiant l'éventualité d'un jugement d'irrecevabilité comme « très improbable », mais demandant néanmoins à l'autorité inférieure de rendre ensuite une décision formelle, ne joue pas un rôle déterminant. Est seul décisif, en définitive, le point de savoir si le courrier électronique en question réunit objectivement les spécificités matérielles d'une décision (cf. consid. 2.2.2 supra).

E. 2.3.2

En l'espèce, le Tribunal retient que le courrier électronique du 3 août 2023 de l'OFAC n'est pas une décision au sens de l'art. 5 PA. Certes, dans le premier paragraphe de son courriel, l'autorité inférieure informe la recourante qu'en raison des sanctions, il n'est pas possible de renouveler sa licence. Cependant, cette affirmation doit être examinée dans son contexte et non individuellement. On rappellera d'abord que le courriel en question a été adressé à la recourante en réponse à sa lettre recommandée du 18 juillet 2023, à teneur de laquelle elle demandait à l'autorité de lui indiquer les raisons du délai d'attente. La phrase précitée doit ainsi être comprise comme une communication de l'OFAC, dénuée de caractère contraignant, en réponse à la lettre de la recourante, ce qui est confirmé par les deux paragraphes suivants de son courriel. Dans le second paragraphe de son courriel, l'OFAC

rend la recourante attentive au fait que jusqu'à présent, il n'a « pas reçu d'informations indiquant [qu'elle est] également citoyenne suisse ». Il est vrai que la phrase précitée n'est pas dénuée d'ambiguïté, dès lors que la recourante avait joint à sa demande du 20 juin 2023 une copie de sa carte d'identité suisse. Il n'en demeure pas moins que l'OFAC, selon la teneur de son courriel, indique ne pas être en possession de toutes les informations concernant la nationalité de la recourante et demande des renseignements supplémentaires à cet égard. Au vu de ce qui précède, on ne comprendrait pas que l'OFAC décide de régler de manière obligatoire et contraignante la situation juridique de la recourante, alors qu'il indique en même temps ne pas être en possession de toutes les informations. Il est évident que la phrase en question appelait une réponse de la part de la recourante et que le dépôt d'un recours était prématuré à ce stade. Dans le troisième paragraphe de son courriel, l'OFAC informe la recourante que les sanctions concernent aussi les doubles nationaux. Il s'agit ici à nouveau d'une information de l'autorité, dans l'hypothèse où la recourante serait également de nationalité suisse, ce que l'autorité semblait ignorer à ce stade, selon la teneur de son courriel. Ainsi, la dernière phrase, indiquant à la recourante que l'OFAC a besoin d'une déclaration de renonciation à la nationalité russe, s'inscrit à nouveau dans l'hypothèse où la recourante serait de nationalité suisse. Il s'agit d'une communication ne revêtant aucun caractère contraignant. En résumé, le courrier électronique du 3 août 2023 n'entendait pas régler de manière délibérée, expresse et contraignante la position juridique de la recourante concernant le renouvellement de sa licence de pilote privé d'avion. Il s'agit d'une simple communication et d'une demande de renseignement de l'OFAC, en réponse à la lettre du 18 juillet 2023 de la recourante. Le courriel en question est ainsi dépourvu de caractère décisionnel. Par conséquent, le dépôt d'un recours - long de onze pages - en réponse à ce bref courriel de l'OFAC, ce dernier ne revêtant aucune caractéristique aussi bien formelle que matérielle d'une décision au sens de l'art. 5 PA, était prématuré à ce stade, ce qui était reconnaissable pour la recourante, représentée par un mandataire professionnel. En cas de doute, ce dernier aurait pu interpeller l'autorité.

E. 2.3.3

Il s'ensuit que le courrier électronique du 3 août 2023 ne remplit pas les caractéristiques matérielles d'une décision au sens de l'art. 5 PA. Le recours du 14 septembre 2023 interjeté contre le courriel précité est par conséquent irrecevable.

E. 3

Dans un grief invoqué dans la partie « recevabilité » de son recours, la recourante fait valoir que si le courrier électronique du 3 août 2023 ne devait pas être considéré comme une décision sujette à recours, « la non-entrée en matière consacrée par ce courriel constitue un déni de justice au sens de l'art. 6 § 1 CEDH » (recours, p. 3).

E. 3.1.1

Aux termes de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable. Devant le Tribunal administratif fédéral, les droits garantis par l'art. 29 al. 1 Cst. en la matière sont concrétisés par l'art. 46a PA. Le recours pour déni de justice est recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire (art. 46a PA). Selon l'art. 50 al. 2 PA, le recours pour déni de justice ou retard injustifié peut être formé en tout temps.

E. 3.1.2

Selon la jurisprudence relative à cette disposition, un recours pour déni de justice suppose que l'intéressé ait non seulement requis de l'autorité compétente une décision, mais qu'il ait également un droit à se voir notifier une telle décision ; de plus, cette décision doit être sujette à recours devant la juridiction appelée à statuer sur le déni de justice formel (arrêt du TF 1C_464/2019 du 5 décembre 2019 consid. 5.2 et les réf. cit.).

E. 3.1.3

En revanche, déterminer si la juridiction ou l'autorité inférieure s'est abstenue sans raison valable de rendre la décision requise ou a par trop tardé à le faire est un problème qui relève du fondement du recours pour déni de justice et n'affecte pas la compétence de la juridiction saisie de celui-ci, laquelle, si elle n'entre pas dans les vues du recourant, devra rejeter le recours pour déni de justice et non pas le déclarer irrecevable (arrêt du TF 1C_464/2019 précité consid. 5.2).

E. 3.2.1

En l'espèce, le Tribunal relève d'emblée que le grief invoqué par la recourante, représentée par un mandataire professionnel, qui se borne à mentionner un « déni de justice au sens de l'art. 6 § 1 CEDH », sans la moindre motivation ou explication à l'appui de son recours, devrait en principe être déclaré irrecevable, faute de motivation suffisante. On relèvera également que la recourante se trompe lorsqu'elle indique que le courriel du 3 août 2023 de l'OFAC consacre une « non-entrée en matière ». Comme on l'a vu plus haut, tel n'était pas le but de ce courriel, qui est dépourvu de caractère décisionnel (cf. consid. 2.3 supra). Un recours pour déni de justice implique du reste une absence de décision, ce qui n'est pas le cas d'une décision de non-entrée en matière.

E. 3.2.2

En admettant néanmoins que ce grief soit recevable sous l'angle de sa motivation, ce qui paraît douteux, le Tribunal considère que son invocation dans le cas d'espèce frôle la témérité, tant il est évident que les conditions tant formelles que matérielles d'un recours pour déni de justice au sens de l'art. 46a PA ne sont pas réalisées en l'occurrence.

E. 3.2.3

D'abord, les conditions de recevabilité d'un recours pour déni de justice ne sont pas remplies. Si la recourante a bien droit au prononcé d'une décision, elle n'a pas préalablement demandé à l'OFAC de rendre une décision. Certes, le 20 juin 2023, la recourante a fait parvenir à l'OFAC un formulaire par lequel elle sollicitait le renouvellement de sa licence de pilote privé d'avion (cf. Faits, let. B supra). Cependant, il ne faut pas perdre de vue que dans sa lettre du 18 juillet 2023, la recourante n'exigeait pas de l'OFAC la prise d'une décision formelle, dans un bref délai, concernant le renouvellement de sa licence de pilote : elle s'enquerrait des raisons du délai d'attente de sa demande (cf. Faits, let. C supra). Par conséquent, une condition de recevabilité pour entrer en matière sur le recours pour déni de justice fait défaut. Le grief est ainsi irrecevable.

E. 3.2.4

Cela étant, même en supposant que les conditions de recevabilité d'un recours pour déni de justice sont réalisées, force est d'admettre que l'OFAC avait des raisons valables de s'abstenir de rendre une décision formelle à ce stade. D'une part, selon la teneur du courriel de l'OFAC (« Jusqu'à présent, nous n'avons pas reçu d'informations indiquant que vous êtes

également citoyenne suisse »), celui-ci ne semblait pas être au clair concernant la nationalité de la recourante, ce qui justifiait de la part de cette dernière une clarification, avant de déposer un recours. Ainsi, l'OFAC ne s'est rendu coupable d'aucun déni de justice, en adressant à la recourante un courriel dépourvu de caractère décisionnel, mais l'informant de la situation concernant sa requête et lui demandant des renseignements. On rappellera d'autre part que ce n'est que le 18 octobre 2023, soit plus d'un mois après le dépôt de son recours du 14 septembre 2023 interjeté contre le courriel du 3 août 2023, que la recourante, par l'entremise de son conseil, a demandé à l'OFAC de rendre une décision formelle. En réponse à cette demande, l'OFAC a informé la recourante qu'elle suspendait sa requête du 18 octobre 2023 jusqu'à ce que le Tribunal administratif fédéral se soit prononcé sur la question de la recevabilité de son recours portant sur le même objet. De l'avis du Tribunal, cette manière de procéder ne prête pas le flanc à la critique. Au vu de ce qui précède, le recours pour déni de justice ne peut être que rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

E. 3.2.5

Enfin, dans l'hypothèse où la recourante s'en prévaut, celle-ci ne saurait se plaindre d'un quelconque retard injustifié dans le traitement de sa demande. Un examen de l'état de fait de la procédure permet en effet de constater qu'aucun reproche ne saurait être formulé à l'encontre de l'OFAC à cet égard. La procédure est actuellement suspendue par l'OFAC, en raison du recours interjeté par la recourante devant le Tribunal de céans contre un courriel dépourvu de caractère décisionnel et du dépôt ultérieur d'une requête demandant à l'OFAC de rendre une décision formelle. La procédure sera reprise, dès l'entrée en force du présent arrêt. L'OFAC notifiera alors à la recourante une décision formelle au sens de l'art. 5 PA concernant le renouvellement de sa licence.

E. 3.2.6

Il s'ensuit que l'OFAC ne s'est rendu coupable d'aucun déni de justice, si tant est que ce grief soit suffisamment motivé pour être recevable et que les conditions de recevabilité d'un recours pour déni de justice soient remplies, ce qui peut demeurer indécis, vu l'issue du litige. Le recours pour déni de justice est partant rejeté, dans la mesure de sa recevabilité.

E. 4

Il découle de ce qui précède que le recours interjeté par la recourante contre le courrier électronique du 3 août 2023 de l'OFAC est irrecevable (cf. consid. 2 supra). Le recours pour déni de justice est quant à lui rejeté, dans la mesure de sa recevabilité (cf. consid. 3 supra).

E. 5

Il demeure à examiner la question des frais et des dépens.

E. 5.1

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (cf. art. 63 al. 1 PA), arrêtés à 2'000 francs et prélevés sur l'avance de frais de 2'000 francs déjà versée.

E. 5.2

Vu l'issue du litige, il n'est pas alloué de dépens (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 et 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). (le dispositif est porté à la page suivante)

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