Tribunale federale
Tribunal federal

2A.493/2004/LGE/elo
{T 0/2}

Arrêt du 8 février 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Meylan, Juge suppléant.
Greffier: M. Langone.

Parties
X._____, recourant,
représenté par Me Pascal Rytz, avocat,

contre

Office fédéral de l'aviation civile,
Maulbeerstrasse 9, 3003 Berne,
Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement,
case postale 336, 3000 Berne 14.

Objet
reconnaissance d'une formation théorique JAR-ATPL,

recours de droit administratif contre la décision de la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement du 5 juillet 2004.

Faits:
A.
X._____ est titulaire depuis le 19 juin 1980 d'une licence de pilote privé (private pilot licence), assortie de la qualification (rating) pour piloter des avions monomoteurs (single engine piston rating) et de la qualification pour le vol de nuit (night qualification). Cette licence a été convertie par l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC; ci-après: l'Office fédéral) en licence JAR-FCL, conformément à l'Arrangement de Chypre du 11 septembre 1990, qui prévoit notamment la mise en place des Joint Aviation Authorities (JAA) et auquel la Suisse est partie. Les JAA ont édicté des règles aéronautiques communes, les Joint Aviation Requirements (JAR), notamment en matière de Flight Crew Licensing (JAR-FCL).

Le 28 février 2003, X._____ a demandé à l'Office fédéral de reconnaître les examens théoriques JAR-ATPL (Joint Aviation Requirements - Airline Transport Pilot Licence) passés auprès de la Civil Aviation Authority (Direction britannique de l'aviation civile, CAA); il faisait état à l'appui de cette requête de certificats délivrés par cette autorité. II expliquait que, souhaitant améliorer ses connaissances aéronautiques et obtenir une qualification de vol aux instruments (instrument rating, IR) au sens de JAR-FCL 1.175, il a constaté que l'école la plus proche se trouvait à Lausanne et que celle-ci ne dispensait que des cours à plein temps d'une durée d'un mois ou des cours du soir, d'une durée de quatre mois, filière non envisageable pour lui en raison de son activité professionnelle; aucune possibilité n'existant en Suisse de prendre des cours par correspondance, il s'est tourné vers la Grande-Bretagne et s'est inscrit aux cours dispensés par l'école britannique Oxford Aviation Training (OAT), cours sanctionnés le 5 mai 2002 par un certificat attestant de l'exécution de 650 heures de cours théoriques et de la réussite des examens correspondants pour la licence de pilote de ligne (Airline Transport Pilot Licence (aeroplane):

ATPL(A)).

Il a en outre requis la dispense de présenter le certificat attestant de la réussite du test de radiotéléphonie pratique IR au motif qu'un tel examen n'est pas prévu par les règlements JAR-FCL et que, si un tel examen vise à contrôler ses connaissances d'anglais, il ne peut être exigé par l'Office fédéral dès lors que les cours ATPL de l'école britannique OAT ont été dispensés dans cette langue.

Par décision du 4 avril 2004, l'Office fédéral a rejeté la requête tendant à la reconnaissance de la formation théorique JAR-ATPL suivie en Grande-Bretagne, d'une part, et constaté que la demande de dispense de présenter le certificat relatif au test de radiotéléphonie pratique IR était devenue sans objet faute de reconnaissance de la formation théorique, d'autre part.
B.
X._____ a recouru auprès de la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (ci-après: la Commission fédérale de recours) qui, par décision du 5 juillet 2004, a partiellement admis le recours et renvoyé le dossier à l'Office fédéral pour qu'il statue sur la question de la dispense de présentation de certificat du test de radiotéléphonie IR, mais l'a rejeté pour le surplus dans la mesure où il était recevable.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, d'annuler cette décision du 5 juillet 2004 et de prononcer que les certificats émis par la Civil Aviation Authorities (CAA) attestant de la réussite de quatorze examens théoriques suivis conformément aux exigences pour l'ATPL doivent être reconnus par l'Office fédéral de l'aviation civile.

La Commission fédérale de recours se réfère intégralement aux considérants de sa décision et conclut au rejet du recours. L'Office fédéral conclut dans le même sens.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Selon les art. 97 et 98 let. e OJ, mis en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte contre les décisions des commissions fédérales de recours fondées sur le droit public fédéral, pour autant que - comme c'est le cas en l'espèce - aucune des exceptions prévues aux art. 99 à 102 OJ ou dans la législation spéciale ne soit réalisée.

1.2 La Commission fédérale a annulé la décision de l'Office fédéral Conseil d'Etat en ce qui concerne la dispense de présenter le certificat relatif au test de radiotéléphonie pratique IR et renvoyé la cause à cet office pour qu'il statue sur cette question, sans lui enjoindre dans quel sens rendre la nouvelle décision. Dans cette mesure, il s'agit d'une décision incidente qui ne cause aucun préjudice irréparable et, partant, ne peut pas être attaquée séparément par la voie du recours de droit administratif (art. 45 al. 1 et 5 al. 2 PA en relation avec l'art. 97 OJ). Le recourant ne s'en prend d'ailleurs pas à cet aspect de la décision. Il conteste en revanche la décision attaquée en tant qu'elle confirme le refus de reconnaître la formation théorique JAR-ATPL qu'il a suivie en Grande-Bretagne. Il s'agit là d'une décision finale (partielle) susceptible de recours.
1.3 Déposé en temps utile et dans le formes prescrites, le présent recours est donc recevable sous cet angle.
2.
2.1 L'art. 3b de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA; RS 748.0), l'Office fédéral peut, dans les limites de ses attributions et après entente avec les autres autorités fédérales intéressées, conclure des accords avec des autorités aéronautiques étrangères ou des organisations internationales au sujet de la collaboration technique, notamment en matière de surveillance des entreprises de l'aviation (lettre a), de service de la navigation aérienne (lettre b) et de recherches et sauvetage (lettre c). C'est à ce titre qu'il a participé à l'élaboration des règlements JAR-FCL.

L'art. 1er de l'ordonnance du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication du 14 avril 1999 sur les titres de vol JAR-FCL pour pilotes d'avion et d'hélicoptère (OJAR-FCL; RS 748.222.2) régit la reprise des règlements édictés par les Autorités conjointes de l'aviation (JAA: Joint Aviation Authorities) au sujet des titres de vol des pilotes d'avion ou d'hélicoptères (règlements JAR-

FCL). L'art. 2 al. 1 de cette ordonnance prescrit que les règlements JAR-FCL 1 et JAR-FCL 2 régissent l'octroi des titres de vol des pilotes d'avion (JAR-FCL 1) et des pilotes d'hélicoptères (JAR-FCL 2) et fixent les conditions à remplir pour pouvoir dispenser une formation reconnue et contrôler les compétences. D'après l'art. 3 OJAR-FCL, c'est la version anglaise des règlements JAR-FCL qui fait foi.

2.2 L'obtention de la qualification IR (ïnstrument rating¨) implique une formation théorique, sanctionnée par des examens, et une formation pratique, elle aussi sanctionnée par des examens (cf. JAR-FCL 1.174 ss et 1.470).

Il est constant que le recourant a acquis en Grande-Bretagne la formation théorique et réussi les examens y afférents. II entend acquérir en Suisse la formation pratique et y subir les examens correspondants. II demande en conséquence la reconnaissance en Suisse de la formation théorique acquise en Grande-Bretagne. II invoque à ce propos JAR-FCL 1.015. Selon cette disposition, lorsqu'une personne, une organisation ou un service a obtenu, d'une autorité d'un Etat membre JAA en conformité des exigences JAR-FCL et des procédures y relatives, une licence, une qualification, une approbation ou un certificat, ces licences, qualifications, autorisations, approbations ou certificats doivent être acceptés sans autre formalité par les autres Etats membres JAA (lettre a [1]).

L'Office fédéral, dont la décision a été sur ce point confirmée par la Commission fédérale de recours, conteste que cette disposition soit applicable en l'espèce. II admet que si le recourant avait acquis en Grande-Bretagne l'entier de la formation requise et obtenu la qualification IR, cette qualification aurait dû être reconnue en Suisse sans autre formalité en application de cette disposition. II nie en revanche que les certificats délivrés par la CAA attestant de la formation suivie et de la réussite des examens y afférents puissent être qualifiés de certificats au sens de JAR-FCL 1.015. Selon lui, la possibilité de poursuivre dans un Etat membre JAA une formation commencée dans un autre Etat membre JAA est régie exclusivement par JAR-FCL 1.065, éventuellement par la Long Term Exemption n°29 (ci-après: LTE n°29), applicable jusqu'au 1er juillet 2003, qui l'était donc encore à l'époque où la demande a été présentée. Or, une telle possibilité ne peut être admise que moyennant des circonstances particulières et suppose un accord entre les autorités des Etats membres JAA impliqués; ces autorités jouissent dans cette mesure d'un large pouvoir d'appréciation et l'Office fédéral, pour sa part, a décidé d'interpréter très
restrictivement la notion de c̈irconstances particulières¸, celles-ci ne pouvant être admises que lorsque l'intéressé se trouve, sans sa volonté, dans le cas de devoir poursuivre ailleurs une formation initiée dans un autre Etat membre JAA. Or, le recourant ne peut faire état de circonstances particulières ainsi définies. S'il a choisi d'acquérir une formation théorique en Grande-Bretagne, c'est uniquement pour des raisons de compatibilité avec ses activités professionnelles, ce qui impliquait que la formation fût suivie par correspondance, possibilité qui, à l'époque n'était pas disponible en Suisse.

La lettre b de JAR-FCL 1.065 dans sa teneur actuelle date du 1er juillet 2003. Jusqu'alors, était applicable la LTE n°29, édictée en application de JAR-FCL 1.045. La Commission fédérale de recours a considéré, à juste titre, qu'il lui incombait d'appliquer le droit en vigueur à la date où elle statuait, d'autant que JAR-FCL 1.065 n'apporte sur le plan matériel aucun modification substantielle par rapport à la réglementation antérieure. C'est donc sous l'angle de JAR-FCL 1.065 lettre b que la question doit être examinée.
2.3 JAR-FCL 1.065 dispose que le candidat à l'octroi d'une licence doit démontrer à l'autorité de l'Etat d'émission de la licence (State of license issue) qu'il en remplit à satisfaction toutes les exigences (Iettre a). Dans des circonstances admises (agreed) par les deux autorités, un candidat qui a commencé sa formation (training) sous la responsabilité d'une autorité peut être autorisé à compléter celle-ci sous la responsabilité d'une autre autorité; l'accord entre les deux autorités doit assurer (allow for) la formation théorique et les examens y afférents, l'examen et la certification médicale, la formation et les examens en vol; les autorités doivent s'assurer de l'accord de l'autorité de l'Etat d'émission de la licence (lettre b). Des qualifications ultérieures peuvent être obtenues en respectant les exigences JAR-FCL dans n'importe quel Etat membre JAA et elles seront portées sur la licence par l'Etat d'émission de celle-ci (lettre c).

Cette disposition pose donc clairement, sous lettre a, le principe que, s'agissant en tout cas de l'obtention d'une licence, la formation doit être suivie de bout en bout dans un seul et même Etat membre JAA, soit l'Etat

qui, le moment venu, émettra la licence. La lettre b prévoit une exception à ce principe. La question se pose en revanche de savoir ce qu'il en est des qualifications. II faut à cet égard distinguer qualifications initiales, soit celles qui ne font que spécifier la licence initiale, et les qualifications ultérieures (further ratings), qui viennent s'y ajouter par la suite. Il est évident que les premières tombent, par définition même, sous le coup des lettres a et b. S'agissant en revanche des secondes, on peut a priori envisager deux raisonne- ments possibles. On peut, comme semble vouloir le soutenir le recourant, raisonner par a contrario et conclure qu'une possibilité de scission de la formation existe de manière tout à fait générale, dans l'esprit d'harmonisation qui caractérise la démarche instaurée par l'Arrangement de Chypre. Compte tenu du fait que les formations dispensées et les examens organisés dans tous les Etats membres JAA sont entièrement déterminés par les JAR-FCL, formations et examens sont
parfaitement interchangeables. On peut, au contraire, comme le fait l'Office fédéral, raisonner par analogie et conclure que la lettre b s'applique également à l'obtention des qualifications ultérieures.

On ne peut à cet égard rien tirer de la lettre c de cette disposition. Celle-ci se borne à poser le principe que, à la différence d'une licence (et des qualifications initiales qui en spécifient le contenu), une qualification ultérieure peut être acquise dans un autre Etat membre JAA que celui d'émission de la licence, celle-ci devant alors être reportée sur la licence par ce dernier Etat, lequel, en application de JAR-FCL 1.015, doit, comme on l'a vu, reconnaître sans autre formalité la qualification ultérieure acquise de la sorte. Mais cette lettre c ne traite nullement de la possibilité, ou non, de scinder la formation requise pour accéder à une qualification ultérieure et, le cas échéant, des conditions auxquelles semblable scission serait possible.

On ne voit, à vrai dire, pas ce qui pourrait justifier qu'une scission soit, aux conditions définies par la lettre b, possible s'agissant de l'accès à la licence et aux qualifications initiales, mais qu'elle ne le soit pas s'agissant d'acquérir des qualifications ultérieures. Inversement, on ne voit pas davantage ce qui pourrait justifier qu'une scission soit admise plus largement dans ce cas-ci que dans ce cas-là. On ne voit en particulier pas que l'esprit d'harmonisation qui a présidé à la conclusion de l'Arrangement de Chypre commande une telle différence de traitement: si, en effet, les exigences en matière de formation et d'examens ont atteint, comme le soutient le recourant, un degré d'uniformisation tel que formations et examens sont devenus pratiquement interchangeables, on ne comprend alors pas qu'une telle scission ne soit pas possible de manière tout à fait générale même en ce qui concerne l'accès à la licence et aux qualifications initiales; et si tel n'est pas le cas, il ne se justifie pas de traiter différemment acquisition de la licence et des qualifications initiales et acquisition des qualifications ultérieures. Or l'existence même de JAR-FCL 1.065 lettres a et b montre que, dans l'esprit des parties à cet Arrangement, le degré d'interchangeabilité n'est pas tel qu'il puisse autoriser de manière tout à fait générale une scission des formations et examens. C'est donc, en conclusion, le raisonnement par analogie qui s'impose.

Dans la mesure où la lettre b exige que les autorités des Etats membres JAA impliqués s'entendent sur les circonstances pouvant justifier une scission, chacune de ces autorités jouit d'un large pouvoir d'appréciation.

L'Office fédéral entend faire de JAR-FCL 1.065 lettre b une application restrictive, en ce sens qu'une scission ne saurait être consentie que si elle est rendue nécessaire par des circonstances indépendantes de la volonté du candidat, comme, par exemple, la faillite de l'institution où il avait commencé sa formation. La Commission fédérale de recours a jugé que, ce faisant, il n'excédait pas les limites de son large pouvoir d'appréciation.

Cette manière de voir échappe à la critique.

Comme déjà relevé, cette lettre b consacre une exception au principe posé par la lettre a de cette disposition, principe applicable par analogie à l'accès à des qualifications ultérieures. Cette lettre b doit donc être interprétée de telle manière que la scission demeure d'application limitée.
2.4 A cela s'ajoute que, comme également déjà mentionné, la matière actuellement traitée par cette disposition relevait, avant le 1er juillet 2003, de la LTE n°29, laquelle était fondée sur JAR-FCL 1.045; selon cette dernière disposition, intitulée Ş pecial circumstances, il est reconnu que les prescriptions de toutes les diverses parties de JAR-FCL ne pouvaient envisager toutes les situations susceptibles de se présenter; dès lors, là où la stricte application des JAR-FCL aurait des conséquences indésirables (anomalous) ou que de nouveaux concepts de

formation et de contrôle ne s'y conformeraient pas, un candidat pouvait demander une exemption à l'autorité concernée, étant précisé qu'une exemption ne pourrait être consentie qu'autant qu'il soit démontré que celle-ci garantirait au minimum un niveau équivalent de sécurité (lettre a); les exemptions étaient divisées en exemptions à court et à long terme (plus de 6 mois) (lettre b). Quant à la LTE n°29, elle prévoyait notamment qu'en présence de circonstances particu- lières retenues comme telles par les deux Autorités, un candidat ayant commencé sa formation sous la responsabilité de l'autorité d'un Etat JAA devrait être autorisé à la terminer sous la responsabilité de
l'autorité d'un autre Etat JAA, sous réserve de l'accord de l'Etat d'émission de la licence.

Sous l'empire de cette ancienne réglementation, la notion de circonstances particulières était donc particulièrement étroite, puisqu'elle devait se définir par référence à JAR-FCL 1.045 lettre a. Il est permis de penser que JAR-FCL 1.065 lettre b dans sa teneur actuelle autorise une application un peu plus large: d'une part, en effet, celle-ci n'est plus limitée par les conditions très strictes de JAR-FCL 1.045 et, d'autre part, il n'est, fort logiquement, plus question de circonstances particulières, mais uniquement de circonstances admises par les deux autorités concernées. II reste cependant que la scission constitue toujours une exception par rapport au principe posé par la lettre a.

Tant sous l'empire de la LTE n°29 qu'en vertu de JAR-FCL 1.065 lettre b, une scission ne saurait être consentie qu'à la condition que la sécurité ne soit pas compromise; LTE n°29 le disait expressément; JAR-FCL 1.065 lettre b y pourvoit en exigeant une entente des autorités concernées sur la formation théorique et son contrôle, le contrôle des aptitudes médicales et la formation en vol et son contrôle. Ce n'est qu'autant qu'un même niveau de sécurité soit garanti que peut se poser la question de savoir si les circonstances du cas particulier justifient qu'une scission soit admise. Il ne saurait donc être question de retenir que la garantie d'un niveau de sécurité équivalent constitue la condition à la fois nécessaire et suffisante de l'octroi de la dérogation.

Enfin, et s'agissant dès lors de définir la notion de circonstance justifiant l'admission de la scission, on ne voit guère quel autre critère que celui retenu par l'Office fédéral pourrait permettre de lui conserver un caractère exceptionnel; écarter ce critère reviendrait en effet à admettre que des raisons de convenance personnelle peuvent aussi justifier l'admission de la scission, et ce serait alors la porte ouverte à une application sans limite d'une exception qui, par le fait même, cesserait d'en être une.

La Commission fédérale n'a donc pas violé le droit fédéral en confirmant le refus de l'Office fédéral de reconnaître, aux fins de l'accès en Suisse à une qualification IR, la formation théorique effectuée en Grande-Bretagne par le recourant.
3.
Il résulte de ce qui précède que le recours doit être rejeté. Succombant, le recourant doit supporte un émolument judiciaire (art. 156 al. 1 OJ. Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens (art. 159 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 2'000 fr. est mis à la charge du recourant.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire du recou- rant, à l'Office fédéral de l'aviation civile et à la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement.
Lausanne, le 8 février 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: