Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour I
A-6935/2007/PAC/frv
{T 0/2}

Arrêt du 17 décembre 2008

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Jürg Kölliker, André Moser, juges,
Virginie Fragnière, greffière.

Parties

A._____,
recourante,

contre

Inspection fédérale des installations à courant fort (IFICF), Luppmenstrasse 1, 8320 Fehraltorf,
autorité intimée,

Objet

frais d'inspection (facture du 18 septembre 2007) et refus d'une demande de modification de l'autorisation générale d'installer.

Faits :

A.
Le 8 mai 2007, A._____ a demandé la modification de l'autorisation générale d'installer n° I-02905.

L'autorisation requise désignait B._____ comme *« responsable technique »* au sens de la législation sur les installations électriques à basse tension et C._____ comme *« autre personne du métier disposant d'un droit de signature vis-à-vis des exploitants du réseau »*.

B.
Par lettre du 12 septembre 2007, l'Inspection fédérale des installations à courant fort (ci-après l'IFICF) a refusé la modification de l'autorisation générale d'installer n° I-02905, telle que requise dans la demande du 8 mai 2007. Elle a imparti à A._____ un délai au 15 octobre 2007 pour déposer, soit une demande du même type prévoyant une autre personne du métier disposant d'un taux d'occupation de 100%, soit une demande d'octroi d'une autorisation temporaire au sens de la réglementation sur les installations électriques à basse tension. En substance et sur la base d'un rapport d'inspection effectué le 13 juin 2007, elle a considéré que C._____ ne travaillait plus à un taux d'occupation de 100%, qu'une augmentation de son temps de travail n'était pas réaliste étant donné les circonstances et qu'il ne disposait plus des connaissances techniques suffisantes.

C.
Le 18 septembre 2007, l'IFICF a fait parvenir à A._____ une facture n° 338950 d'un montant de 1'085.-- francs, relative au rapport d'inspection du 13 juin 2007.

D.
Le 12 octobre 2007, A._____ (ci-après la recourante) a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après le TAF) contre la lettre du 12 septembre 2007 de l'IFICF. Elle a conclu à l'annulation de celle-ci, ainsi que de la facture n° 338950 du 18 septembre 2007. A l'appui de son recours, elle a principalement invoqué une violation du droit d'être entendu, dans la mesure où la décision incriminée et la facture étaient insuffisamment motivées. Elle a également allégué une constatation inexacte et incomplète des faits,

étant donné que ni l'inaptitude physique de C._____, ni son taux d'occupation n'avaient été établis. Par ailleurs, elle a requis du TAF qu'il accorde à titre de mesures provisionnelles l'autorisation d'installer demandée le 13 juin 2007, jusqu'à droit connu sur le sort du présent recours.

E.
Par décision incidente du 17 octobre 2007, le TAF a accusé réception du recours et arrêté la composition du collège appelé à statuer. En outre, il a imparti à l'IFICF un délai au 9 novembre 2007 pour qu'elle prenne position sur la demande de mesures provisionnelles formée le 12 octobre 2007 par la recourante.

F.
Par courrier du 8 novembre 2007, l'IFICF s'est prononcée sur la demande de mesures provisionnelles. Par ailleurs, à cette même date, elle a informé la recourante qu'elle avait décidé de rendre une décision formelle s'agissant de la demande de modification de l'autorisation générale d'installer n° I-02905 et que, partant, le courrier du 12 septembre 2007 devait être considéré comme nul. Elle a donc rendu une décision datée du 8 novembre 2007, rejetant la modification de l'autorisation requise le 13 juin 2007 et impartissant un délai au 10 décembre 2007 à la recourante pour qu'elle dépose une nouvelle demande de modification au sens des considérants ou une demande d'autorisation temporaire, faute de quoi l'autorisation n° I-02905 serait révoquée.

G.
Le 15 novembre 2007, le TAF a rejeté la requête de mesures provisionnelles, dans la mesure où celle-ci n'était pas sans objet.

H.
Invitée à se prononcer sur la décision de l'IFICF du 8 novembre 2007 et à indiquer dans quelle mesure elle maintenait son recours, la recourante a répondu, par courrier du 11 décembre 2007, que ladite décision rendait effectivement son recours sans objet. Elle a dès lors déclaré le retirer purement et simplement et demandé au TAF de rayer la cause du rôle. Cependant, elle a ajouté que les frais, sans toutefois préciser de quels frais il était question, ainsi que ses dépens s'élevant à 2'511.-- francs, devaient être mis à la charge de l'autorité intimée. Enfin, elle a demandé que la facture n° 338950 soit annulée par

l'IFICF, étant donné que celle-ci avait considéré comme nul son courrier du 12 septembre 2007.

Les autres faits et arguments des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.

1.1 Le TAF connaît des recours en matière d'installations électriques conformément aux articles 21 et 23 de la loi fédérale du 24 juin 1902 concernant les installations électriques à faible et à fort courant (Loi sur les installations électriques, LIE, RS 734.0); les questions d'agrément professionnel et d'autorisation d'installer en font partie. Pour être recevable, un recours doit être dirigé contre une décision au sens de l'article 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), conformément à l'article 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32).

1.2
Déposé en temps utile par la destinataire de la décision attaquée (art. 48 et 50 PA), le présent recours répond aux exigences de forme et de contenu prévues à l'art. 52 PA. Il est donc en principe recevable.

2.
Le TAF 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 (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, Berne 2002, p. 265). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le TAF définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA).

3.
Comme mentionné ci-dessus, par courrier du 11 décembre 2007, la recourante, représentée par un mandataire professionnel, a retiré son recours, demandant que la cause soit rayée du rôle, mais concluant toutefois à ce que les frais et dépens, évalués à 2'511.-- francs pour ces derniers, soient mis à la charge de l'autorité intimée et que cette dernière soit invitée à annuler la facture du 18 septembre 2007 relative aux frais de l'audition du 8 mai 2007. La recourante ne se prononce en

aucune manière sur les 400.-- francs d'émoluments mis à sa charge dans la décision du 8 novembre 2007.

4.
Dans un premier temps, il convient de déterminer ce qui est encore litigieux.

4.1 Le recourant peut entièrement retirer son recours. Dans ce cas, la cause devient sans objet et il y a lieu de la radier par décision du juge unique (art. 23 al. 1 let. a LTAF). La décision qui est contestée entre en force. C'est là une manifestation du principe de libre disposition (MOOR, op. cit., vol. II, p. 686). Le retrait peut aussi être partiel (ULRICH ZIMMERLI, WALTER KÄLIN, REGINA KIENER, Grundlagen des öffentlichen Verfahrensrechts, Bern 1997, p. 150). Il sied alors de statuer sur toute éventuelle question restant encore litigieuse.

4.2 En l'occurrence, il s'agit de préciser que la recourante est représentée par un mandataire professionnel et que l'on peut attendre de lui qu'il connaisse les conséquences d'un retrait de recours. Ce retrait signifie en l'espèce que la question de savoir si la recourante doit présenter une nouvelle demande d'autorisation d'installer au sens de l'OIBT n'est plus contestée. N'est pas contestée non plus la possibilité que l'autorisation d'installer I-02905 soit révoquée si la recourante ne procédait pas comme exigé par l'autorité de première instance. Pour le surplus, la recourante prétend toujours à ce que les frais de l'inspection du 8 mai 2007 par 1'085.-- francs soient abandonnés, à l'octroi d'une indemnité de dépens et à la mise des frais de l'instance de recours à la charge de l'autorité intimée.

5.
Afin de pouvoir trancher sur ces questions encore litigieuses, il convient d'examiner les faits ayant précédé le retrait du recours et leurs conséquences. En effet, force est de constater que les différents actes de la procédure n'ont pas suivi un cours totalement ordinaire. En premier lieu il y a lieu de se pencher sur la notion de décision au sens de l'article 5 PA.

5.1 L'article 5 PA définit la décision au sens matériel comme "une mesure prise dans un cas d'espèce, fondée sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (al. 1 let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (al. 1 let. b), de rejeter ou de

déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (al. 1 let. c)".

Au sens formel, la décision est définie aux articles 34 et 35 PA: il s'agit dans la règle d'acte écrit, soumis à notification, désigné comme tel, motivé et comportant l'indication de voies de droit.

5.2 En l'espèce, il y a lieu de distinguer trois actes reçus par la recourante: le courrier du 12 septembre, la facture du 18 septembre et la décision du 8 novembre 2007.

5.2.1 S'agissant du courrier du 12 septembre 2007, l'autorité de première instance y expose que la demande de modification de l'autorisation d'installer I-02905 ne pourrait pas être acceptée telle que présentée par la recourante, raison pour laquelle elle l'invite à trouver une autre personne remplissant les conditions mentionnées dans l'ordonnance du 7 novembre 2001 sur les installations électriques à basse tension (OIBT, RS 734.27). Ce courrier se base sur la rencontre avec C._____ du 8 mai 2007, audition sur laquelle l'IFICF avait manifestement l'intention de se baser pour considérer que les personnes proposées au titre de personnes du métier ne remplissaient pas les conditions requises par l'OIBT. L'autorité de première instance a par ailleurs imparti un délai à la recourante pour présenter une nouvelle demande ou pour demander une autorisation temporaire (article 11 OIBT).

Ce courrier comporte l'indication, de la part de l'autorité de première instance, qu'elle n'allait pas accepter la demande de modification de l'autorisation d'installer telle que présentée par la recourante. Ce courrier ne correspond toutefois pas aux formes prescrites par les articles 34 et 35 PA. Il ne comporte pas non plus l'indication que la recourante pouvait demander une décision formelle et dûment motivée si elle avait l'intention de maintenir sa demande telle quelle. A défaut, il y a lieu de considérer que c'était une décision.

5.2.2 La facture du 18 septembre 2007, même si elle ne correspond pas à une décision quant à la forme, en a bien le contenu au sens de l'article 5 PA. Dès lors qu'il s'agissait bien d'une décision, elle était effectivement susceptible de recours au TAF (articles 31 et 32 a contrario LTAF).

Cette facture correspond aux frais de l'audition qui s'est tenue en date du 8 mai 2007 et qui avait pour but d'évaluer si C._____ pouvait bien être considéré comme une personne du métier au sens de l'OIBT. Il s'agit donc de frais relatifs à une mesure d'instruction.

5.2.3 Enfin, l'acte du 8 novembre 2007 est bien une décision au sens des articles 5, 34 et 35 PA. Quant au contenu, il confirme le courrier du 12 septembre 2007, à la différence près que son dispositif mentionne que les demandes de modification de l'autorisation générale d'installer I-02905 sont rejetées et que faute de présentation d'une nouvelle demande de modification dans un délai fixé au 10 décembre 2007, l'autorisation susmentionnée serait révoquée. Enfin, l'IFICF a mis à charge de la recourante un émolument de 400.-- francs pour l'établissement de cette décision.

5.3 Il résulte de ce qui précède que le TAF, à ce stade de la procédure, pouvait entrer en matière sur la question de savoir si C._____ ne pouvait pas être considéré comme une personne du métier et sur la question des frais notifiés par décision du 18 septembre 2007.

5.4 La question de savoir si le TAF devait entrer en matière sur la décision du 8 novembre 2007 doit également être tranchée par l'affirmative. En effet, selon l'article 58 PA, l'autorité inférieure peut, jusqu'à l'envoi de sa réponse, reconsidérer sa décision. S'il subsiste encore des points litigieux, l'autorité de recours continue de traiter le recours sans que le recourant ne doive déposer un second recours (AUGUST MÄCHLER, in: CHRISTOPH AUER/MARKUS MÜLLER/BENJAMIN SCHINDLER, Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich et St-Gall 2008, ad article 58 PA, p. 745 ss).

En l'occurrence, la décision du 8 novembre 2007 aggravait la position de la recourante, non seulement parce que l'autorité de première instance mettait de nouveaux frais à sa charge, mais encore parce qu'elle la menaçait de révoquer l'autorisation d'installer I-02905 au sens de l'article 19 al. 2 OIBT; en effet, dès lors que cet avertissement était donné, la révocation aurait pu suivre à l'échéance fixée pour le respect des exigences imposées dans la décision (cf. à ce propos, ATF 125 I 119 consid. 2a, 103 Ia 428 consid. 1b, 103 Ib 350 consid. 2, décision de la Commission fédérale de recours en matière de personnel fédéral du 30 septembre 2004 publiée dans la Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération

[JAAC] 69.33 consid. 2c). Or, la décision du 12 septembre 2007 ne contenait pas un tel avertissement.

Toutefois, au vu du contenu du retrait du recours, les questions ci-dessus doivent être considérées comme devenues sans objet.

6.
Seule est donc encore litigieuse la question de l'émolument de 1'085.-- francs exigé par décision du 18 septembre 2007. La motivation de la recourante sur ce point invoque une violation du droit d'être entendu dès lors que l'on ne comprendrait pas comment l'autorité de première instance arrive à ce montant.

6.1 Le droit d'être entendu garanti par l'article 35 PA constitue un droit de nature formelle dont la violation peut entraîner l'annulation de la décision (LORENZ KNEUBÜHLER, in: AUER/MÜLLER/SCHINDLER, op. cit., ad article 35 PA, p. 507 ss, spéc. 515 – 516). Dans le cas d'espèce, il est exact que la facture du 18 septembre 2007 donne des indications succinctes et que son annulation pourrait être une conséquence possible. Il y a lieu toutefois de considérer que l'on comprend bien sur quoi elle porte dès lors que les indications suivantes sont données, à savoir : "décompte forfaitaire, rapport d'inspection n° 2007022 du 12. 09.2007, inspection du 13 juin" (pièce 4 jointe au recours). Dès lors que le rapport d'inspection en question avait également été transmis à la recourante (pièce 3 jointe au recours), il ne paraît pas certain que la décision du 18 septembre 2007 doive être considérée comme entachée d'un défaut de motivation suffisante. Cette question pourra toutefois être laissée ouverte en l'espèce.

6.2 Dans le cadre d'une procédure de recours et particulièrement lorsque l'autorité de recours a le même pouvoir de cognition que l'autorité de première instance – ce qui est le cas en l'espèce (art. 49 PA) – la motivation défectueuse de la décision entreprise peut être réparée par le biais des observations apportées par l'autorité de première instance et pour autant que le recourant puisse se déterminer sur lesdites observations (AUGUST MÄCHLER, op. cit., ad article 35 PA, p. 516).

6.3 Dans le cas d'espèce, l'IFICF, en date du 8 novembre 2007 et donc en même temps que la décision et la prise de position sur le recours, a transmis au Tribunal de céans un document intitulé "données pour la facturation". Ce document a été transmis à la

recourante qui, en même temps qu'elle retirait son recours, a simplement indiqué qu'elle invitait l'IFICF a bien vouloir l'annuler dans la mesure où elle avait annulé sa décision du 12 septembre 2007.

C'est omettre un peu vite qu'un retrait de recours est intervenu, retrait qui comme déjà considéré, impliquait que la recourante admettait le point de vue de l'IFICF sur la question litigieuse principale, à savoir la qualité de C._____ comme personne du métier au sens de l'OIBT. Il découle de cette admission que la recourante admet également que l'acte d'instruction était justifié. Dans la mesure où elle ne conteste pas autrement le détail de l'émolument qui lui est réclamé, il ne se justifie pas davantage d'entrer en matière sur ce point.

Il s'ensuit que le recours doit être rejeté sur ce point.

7.
Au vu de ce qui précède, le recours ayant été retiré sur la question matérielle principale et rejeté sur la question de l'émolument réclamé par l'autorité de première instance, il convient encore de régler la question des frais et dépens de la présente procédure.

7.1 Aux termes de l'article 63 PA, les frais sont mis à la charge de la partie qui succombe. Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures. Aux termes de l'article 5 du Règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), lorsqu'une procédure devient sans objet, les frais sont en règle générale mis à la charge de la partie dont le comportement a occasionné cette issue. Si la procédure est devenue sans objet sans que cela ne soit imputable aux parties, les frais sont fixés au vu de l'état des faits avant la survenance du motif de liquidation. Tout bien considéré, et dans la mesure où, ensuite du retrait partiel du recours, l'autorité de céans n'a pas eu à trancher la question matérielle principale, les frais de la procédure de recours peuvent être fixés à 250.-- francs et seront mis à la charge de la recourante. Cette dernière a acquitté un montant de 500.-- francs au titre de l'avance de frais en date du 22 octobre 2007. Ces frais seront donc partiellement compensés avec l'avance effectuée.

7.2 S'agissant des dépens, l'article 64 PA prescrit que la partie qui obtient gain de cause a droit à des dépens. Aux termes de l'article 15 FITAF, l'article 5 FITAF s'applique par analogie aux dépens. En

l'espèce et dès lors que d'une part, la recourante a retiré son recours sur la question matérielle principale et que, d'autre part, son recours est rejeté sur la question des frais de l'inspection (consid. 6 ss ci-dessus), il ne lui sera pas alloué de dépens.

Le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Il est pris acte du retrait partiel du recours.

2.
Le recours est rejeté pour le surplus.

3.
Des frais de procédure, fixés à 250.-- francs, sont mis à la charge de la recourante qui succombe partiellement. Ces frais sont compensés avec l'avance de frais déjà versée.

4.
Le solde de l'avance de frais, par 250.-- francs, sera restitué à la recourante dès l'entrée en force du présent arrêt. Le bulletin de versement sera envoyé par courrier séparé.

5.
Il n'est pas alloué de dépens.

6.
La présente décision est adressée :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité intimée (recommandé)
- au Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (acte judiciaire)

La présidente du collège : La greffière :

Claudia Pasqualetto Péquignot Virginie Fragnière

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 du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Aux termes de l'article 46 LTF, les délais fixés en jours par la loi ou le juge ne courent pas du 18 janvier au 2 décembre inclusivement. 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 (voir art. 42 LTF).

Expédition :