Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-1717/2013

Arrêt du 19 décembre 2013

Composition

Marie-Chantal May Canellas (présidente du collège),
Kathrin Dietrich, André Moser, juges,
Myriam Radoszycki, greffière.

Parties

X._____,…, représenté par…,
recourant,

contre

Office fédéral des routes (OFROU), 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Refus d'octroyer une autorisation exceptionnelle pour suivre la formation complémentaire nécessaire à l'obtention d'un permis de conduire.

Faits :

A.
X._____, citoyen… né le…, a résidé…, où il a obtenu son permis de conduire le…. Il est… au mois de… pour y poursuivre…, résidant….

Le 20 octobre 2010, l'Office de la circulation et de la navigation du canton… lui a délivré, en échange de son permis…, un permis de conduire suisse à l'essai comportant la date d'échéance du...

B.
En janvier 2012, X._____ s'est installé à … et a annoncé son changement d'adresse au Service de la circulation et de la navigation du canton… Par courrier reçu par l'intéressé le 15 novembre 2012 – consécutif à une demande de duplicata justifiée par la perte de ce document –, le service précité lui a communiqué que son permis à l'essai était échu depuis le… et l'a enjoint à lui transmettre une attestation de cours "L-2".

C.
Par courrier du 16 novembre 2012, X._____ a sollicité de l'Office fédéral des routes (OFROU) l'autorisation exceptionnelle de pouvoir suivre la formation complémentaire prescrite – nécessaire à l'obtention de son permis définitif –, ce malgré l'expiration du délai de trois mois dès l'échéance de son permis à l'essai (art. 24*b* al. 2 de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission à la circulation routière [OAC, RS 741.51]). A l'appui de sa demande, X._____ a fait valoir qu'il ignorait, encore quelques jours auparavant, qu'il devait participer à une formation de conduite obligatoire pour que son permis devienne définitif.

D.
Par lettre du 25 janvier 2013, l'OFROU a informé X._____ que sa situation ne constituait pas un cas de rigueur justifiant une dérogation au délai prévu à l'art. 24*b* al. 2 OAC pour suivre la formation prescrite. En cas de désaccord, il avait la possibilité de solliciter une décision susceptible de recours soumise à un émolument "d'environ 200 francs".

Le 18 février 2013, Y._____, agissant pour son fils X._____, a demandé à l'OFROU de rendre une telle décision.

E.
Par décision du 28 février 2013 fondée sur l'art. 150 al. 6 OAC, l'OFROU a confirmé le contenu de sa lettre du 25 janvier 2013 et rejeté la demande

de X._____, tout en mettant les frais de procédure, par 200 francs, à sa charge.

A l'appui de sa décision, il a notamment relevé que le jeune adulte ne pouvait ignorer que son permis était seulement "à l'essai" et arrivait à l'échéance le…, date figurant au recto de son document. S'il ignorait – malgré les renseignements (lettre, brochures) en principe fournis avec le permis – la procédure à suivre pour recevoir un permis définitif, il lui incombait de demander des explications auprès de l'Office de la circulation de son canton de domicile.

F.
Le 29 mars 2013, X._____ (ci-après le recourant), représenté par son père, a déposé un recours au Tribunal administratif fédéral contre cette décision, réclamant en substance d'une part le report au 20 octobre 2013 du délai pour suivre le cours L2 – de manière à "pouvoir jouir du même droit qu'un citoyen suisse qui a fait son permis dans notre pays" –, d'autre part la mise à la charge de l'Etat des "frais de la procédure" et de ses propres frais. A l'appui de son recours, il invoque non seulement la violation de la législation sur la circulation routière, mais aussi celle des principes de la bonne foi et de l'interdiction de l'arbitraire.

G.
L'OFROU (ci-après l'autorité inférieure) s'est déterminée le 8 mai 2013 au sujet du recours déposé, concluant à son rejet.

H.
Par écriture du 16 août 2013, le recourant s'est plaint de la durée de la procédure de recours et a demandé la mise en place d'un "effet suspensif de la prise de position" de l'autorité inférieure. Par ordonnance du 21 août 2013, la juge instructeur lui a donné acte du fait que son recours avait déjà, de par la loi, un effet suspensif.

Les autres faits déterminants seront repris, en tant que de besoin, dans les considérants en droit du présent arrêt.

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 notamment 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 les unités de l'administration fédérale qui leur sont rattachées. L'OFROU constitue l'une de ces unités (cf. annexe 1 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).

L'acte attaqué, qui refuse d'accorder au recourant un délai supplémentaire – en sus du délai de trois mois de l'art. 24*b* al. 2 OAC – pour suivre la formation complémentaire prescrite à l'art. 24*b* al. 1 OAC satisfait aux conditions de l'art. 5 PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour connaître du présent litige. La procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

1.2 Le recourant est spécialement atteint par la décision attaquée, qui le prive de la possibilité d'obtenir à brève échéance la délivrance d'un permis de conduire suisse de durée illimitée. Il a donc la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA. Quant aux autres conditions de recevabilité du recours (délai et forme; cf. art. 50 et 52 PA), elles sont satisfaites, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

2.

Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision attaquée. Ce n'est pas une faculté dont il dispose: il est *tenu* de rechercher et d'interpréter les règles de droit applicable – y compris celles non invoquées par les parties ou l'autorité inférieure –, dans la mesure où les arguments des parties ou les éléments du dossier l'y incitent (ATAF 2007/27 consid. 3.3; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, Berne 2011, p. 300 s.).

En particulier, le Tribunal de céans vérifie d'office si l'autorité inférieure était bien *compétente* pour rendre la décision attaquée (arrêt du Tribunal administratif fédéral C-6343/2010 du 10 janvier 2013, consid. 2 non

publié aux ATAF 2013/3). En effet, les règles attributives de compétence, telles qu'elles sont fixées par une loi ou une ordonnance, sont impératives, sauf si une disposition spéciale ou une norme générale prévoit la faculté d'y déroger. S'il s'avère que l'autorité inférieure n'était pas compétente pour statuer, le recours devra être admis pour une raison formelle et pas matérielle, la décision attaquée annulée – ou déclarée nulle, selon les cas – et la cause transmise à l'autorité compétente (ATF 132 V 93 consid. 1.2; ATAF 2013/3 consid. 4 *in fine*; ATAF 2010/29 consid. 1.2.3; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2166/2009 du 6 avril 2010 consid. 3.3.1; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 3.9; cf. aussi BENOÎT BOVAY/THIBAULT BLANCHARD/CLÉMENCE GRISEL RAPIN, Procédure administrative vaudoise, Bâle 2012, n. 3.2 ad art. 6 LPA-VD).

3.

3.1 A teneur de l'art. 15*a*, 1ère phr. de la loi fédérale sur la circulation routière du 19 décembre 1958 (LCR, RS 741.01), le permis de conduire obtenu pour la première fois pour un motocycle ou une voiture automobile est délivré *à l'essai*. Il en va de même du permis de conduire obtenu en échange d'un permis de conduire étranger selon la procédure prévue aux art. 42 ss OAC (art. 44*a* al. 1, 1ère phr. OAC; cf. aussi la directive "Echange de permis de conduire étranger", …, décembre 2010).

Le permis est délivré par l'autorité compétente – en matière de circulation routière – du canton de domicile du conducteur (art. 22 al. 1 LCR). L'instrument du permis de conduire à l'essai (ou permis à deux phases), introduit avec la révision de la LCR entrée en vigueur le 1er décembre 2005, vise à mieux prévenir les infractions à la LCR commises par les nouveaux conducteurs – catégorie de conducteurs la plus souvent impliquée dans des accidents – et ainsi à augmenter la sécurité du trafic (ATF 136 I 345 consid. 6.1; arrêt du Tribunal fédéral 1C_559/2008 du 15 mai 2009 consid. 3.1; FF 1999 4106, 4108 ss, 4114). La période d'essai est de trois ans (art. 15*a*, 2ème phr. LCR). En cas d'échange de permis étranger, cette durée est réduite de celle comprise entre la date de délivrance du permis étranger et le dernier jour du délai d'échange (12 mois dès l'arrivée en Suisse, cf. art. 42 al. 3bis let. a OAC); cette règlementation garantit au conducteur en provenance de l'étranger que sa période d'essai totale ne dépasse jamais trois ans (cf. ch. 9.3 des instructions de l'OFROU du 26 janvier 2009 concernant le permis de conduire à l'essai, ainsi que l'annexe, disponibles sur le site internet de

l'OFROU, cf. www.astra.admin.ch/Documentation/Documents à télécharger).

En cas de retrait du permis à l'essai pour cause d'infraction, la période est prolongée d'un an; un nouveau retrait entraîne la caducité du permis (art. 15*a* al. 3 et 4 LCR).

Selon l'art. 24*b* al. 1 OAC, au terme de la période probatoire, le service cantonal compétent délivre un permis de conduire de durée illimitée si le conducteur atteste avoir suivi la formation complémentaire prévue aux art. 27*a* à 27*g* OAC. La participation au cours doit être attestée au moyen du formulaire reproduit à l'annexe 4*a* à l'OAC. Cette formation obligatoire (dite "L2") permet au conducteur d'apprendre à mieux reconnaître et à éviter les dangers sur la route, ainsi qu'à ménager l'environnement (art. 15*a* al. 2bis LCR, qui correspond à l'ancien art. 15*a* al. 2 let. b LCR en vigueur jusqu'au 31 décembre 2012, RO 2002 2769; FF 2010 7754; art. 24*b* al. 1 OAC). En principe, les cours – 16 heures au total, réparties sur deux jours – doivent être suivis *pendant* la durée de validité du permis à l'essai.

Si le conducteur laisse son permis arriver à échéance sans suivre les cours, il est tenu de les "rattraper" dans un délai supplémentaire de *3 mois*, faute de quoi il devra [re]demander un permis d'élève conducteur et reprendre l'ensemble (ou une bonne partie) de la procédure à zéro (art. 24*b* al. 2 et 3 OAC; cf. les "facilités" prévues au ch. 8.2 des instructions de l'OFROU; ATF 136 I 345 consid. 6.1; ANDRÉ DEMIERRE/CÉDRIC MIZEL/LUC MOURON, Les mesures administratives liées au nouveau permis de conduire à l'essai, Pratique juridique actuelle [PJA] 2007, p. 729 ss, 736 s.; HANS GIGER, Kommentar Strassenverkehrsgesetz [SVG], 7e éd., 2008, n. 31 ad art. 15*a* LCR). Pour se rendre aux cours, le titulaire d'un permis échu sollicitera une "autorisation de conduire" du service cantonal compétent, tout autre déplacement étant exclu (ch. 5 al. 2 des instructions de l'OFROU).

3.2 En l'occurrence, la décision attaquée a été rendue dans le contexte suivant.

Le 20 octobre 2010, le recourant – … – s'est vu délivrer un permis de conduire à l'essai par … en échange de son permis… obtenu le…. Le document comportait la date d'échéance du … (cf. ch. 4b au recto du document et les explications figurant au verso). Dans le courant de l'automne 2012, le recourant – qui entre-temps avait déménagé… et

perdu le document –, s'est adressé au SCN en vue d'en obtenir un duplicata. Dans une lettre que le recourant affirme avoir reçue le 15 novembre 2012 – elle ne figure pas au dossier –, le SCN lui a annoncé que son permis était échu depuis le … et l'a enjoint à lui transmettre une attestation de cours L2. Le lendemain, 16 novembre 2012, le recourant a adressé à l'autorité inférieure une "demande de prolongation de délai". Insistant sur son ignorance totale, la veille encore, de l'existence de tels cours obligatoires, il a demandé à pouvoir "régulariser [sa] situation dans les plus brefs délais en [s]'inscrivant au premier cours L-2 disponible". Par lettre du 25 janvier 2013, l'autorité inférieure a déclaré la demande infondée, pour formellement la rejeter par décision du 28 février 2013. Cette décision met également les frais de la procédure, par 200 francs, à la charge du recourant.

4.
Le présent litige revient avant toute chose à déterminer si l'autorité inférieure était compétente pour statuer sur la demande de prolongation de délai du recourant du 16 novembre 2012. En effet, si une telle compétence devait être niée, le recours devrait être jugé bien-fondé et la décision attaquée annulée ou déclarée nulle – question à résoudre dans un second temps –, quelle que soit la teneur des conclusions du recourant (cf. consid. 2 ci-dessus).

4.1 En principe, la compétence de rendre une décision administrative doit être prévue dans une loi (THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève/Zurich/Bâle 2011, n. 798). A teneur de l'art. 47 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010), selon son importance, une affaire relève du Conseil fédéral, d'un chef de département ou d'un directeur de groupement ou d'office (al. 1). Le Conseil fédéral règle par voie d'ordonnance l'attribution du pouvoir de décision aux unités administratives dans des affaires particulières ou des domaines déterminés (al. 2).

4.2 Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure fonde sa compétence sur l'art. 150 al. 6, 1ère phr. 2ème partie OAC. Elle considère que cette norme lui permet, à la demande, de délivrer des "autorisations exceptionnelles" de dérogation à certaines dispositions de l'OAC dans les "cas de rigueur", soit si le demandeur est touché de manière "très disproportionnée par rapport à une autre personne dans la même situation". Selon elle, le recourant – et malgré le côté certainement

pénible pour lui de la situation – ne se trouve pas dans une telle situation de rigueur et l'autorisation requise doit donc lui être refusée.

Il convient ainsi d'examiner si cette interprétation restitue le sens et la portée de l'art. 150 al. 6 OAC, dont la teneur (complète) est la suivante: "l'OFROU peut établir des instructions pour l'exécution de [l'OAC]; dans des cas particuliers, il peut autoriser des dérogations à certaines dispositions. Il prend des décisions d'ordre général, en principe après avoir consulté les cantons et des spécialistes en la matière".

4.2.1 Selon la jurisprudence, la loi – ou l'ordonnance – s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. De même, si le texte n'est pas absolument clair, respectivement si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles ou qu'il comporte des notions juridiques indéterminées, il faut rechercher la véritable portée de la norme en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment de sa relation avec d'autres dispositions et de son contexte (interprétation systématique), du but et de l'esprit de la règle – respectivement de la délégation législative pour une ordonnance dépendante –, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) et de la volonté du législateur, respectivement du Conseil fédéral, telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires ("ratio legis"; interprétation historique). Lors de cet examen, il sied de privilégier une approche pragmatique s'inspirant d'une pluralité de méthodes, étant précisé que les différentes méthodes ne sont soumises à aucun ordre de priorité (ATF 132 III 226 consid. 3.3.5; ATAF 2011/21 consid. 4.1, 2007/48 consid. 6.1; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, Berne 2006, p. 505 ss)

4.2.1.1 A première vue, le texte de l'art. 150 al. 6, 1ère phr. OAC n'est pas absolument clair. En effet, il est subdivisé en deux sous-phrases – séparées d'un point-virgule – entre lesquelles il n'est pas évident d'établir un lien. Certes, la première sous-phrase, qui prévoit que "l'OFROU peut établir des instructions pour l'exécution de l'ordonnance", ne laisse planer aucun doute sur les compétences de nature *réglementaire* déléguées à l'autorité inférieure. La seconde sous-phrase est plus problématique ("dans des cas particuliers, il peut autoriser des dérogations à certaines

dispositions"). En effet, les termes employés ("cas particuliers", "autorise", "dérogations") peuvent donner à penser – c'est en tout cas la position de l'OFROU – qu'on se trouve dans un tout autre contexte, qui serait celui d'un possible pouvoir (décisionnel) de délivrer des autorisations individuelles et spéciales de dérogation à l'OAC ("Ausnahmebewilligungen").

Une telle interprétation, qui donne une portée totalement différente aux deux sous-phrases évoquées, ne peut toutefois être suivie. A cet égard, il suffit déjà de constater que dans ses versions allemande et italienne, la disposition litigieuse forme une seule et même phrase: "Das ASTRA kann für die Durchführung dieser Verordnung Weisungen erlassen und in besonderen Fällen Ausnahmen von einzelnen Bestimmungen bewilligen" et "l'USTRA può emanare istruzioni per l'esecuzione della presente ordinanza e, in casi particolari, permettere deroghe a certe disposizioni". Ainsi, l'OFROU se voit déléguer la compétence d'édicter des instructions d'exécution de l'OAC et à première vue, c'est bien *dans ce cadre (règlementaire) uniquement* qu'il a la possibilité de prévoir des dérogations à certaines dispositions de l'ordonnance ("Ausnahmen von einzelnen Bestimmungen". Malgré l'emploi du verbe "autoriser" ("bewilligen", "permettere") et des termes "in besonderen Fällen" (qu'on peut aussi traduire par "dans certains cas" ou "dans des cas spéciaux", cf. les trois versions de l'art. 115 al. 2, 2e phr. de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière [OSR, RS 741.21]), rien n'indique, dans le texte, que les dérogations puissent et doivent faire l'objet de décisions spéciales rendues à la demande de particuliers. Faute de mention particulière dans le texte, on ne voit pas non plus que les deux "systèmes" (octroi de dérogations générales / octroi de dérogations spéciales *supplémentaires* à la demande) puissent ici coexister. A première vue, l'art. 150 al. 6, 1ère phr. OAC fonde donc uniquement une compétence réglementaire de l'OFROU.

4.2.1.2 Cette interprétation littérale est confirmée à l'examen du contexte historique et du cadre législatif de la disposition (méthodes historique et téléologique). Tout d'abord, force est de relever que lorsqu'il a été adopté en 1976, l'art. 150 al. 6, 1ère phr. OAC se référait encore au "département" (à l'époque le Département fédéral de justice et police, cf. RO 1976 II 2498). En tant que tel, il ne disposait alors que d'une base légale approximative. En effet, à l'époque, l'art. 106 al. 1 aLCR (cf. RO 1959 744) excluait en principe toute subdélégation de la compétence du Conseil fédéral d'édicter des prescriptions générales d'exécution de la LCR (cf. aussi le Message du Conseil fédéral du 24 juin 1955 in: FF 1955

II 76 ad art. 98 du projet). Les départements pouvaient seulement être chargés d'exécuter les "tâches qui leur incomb[ai]ent". Pour le reste, l'exécution de la loi incombait alors (déjà) aux cantons, habilités à prendre toutes les mesures nécessaires à cet effet et à désigner les autorités cantonales compétentes pour ce faire (art. 106 al. 2 LCR). Même sous l'empire de l'art. 106 al. 1 aLCR – et selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral –, une subdélégation législative aux départements fédéraux était toujours admise pour les prescriptions de nature essentiellement technique (ATF 101 IV 70 consid. 4b cité in: FF 1986 III 220). Cette possibilité – de subdélégation normative limitée aux questions techniques (p. ex. signalisation routière, construction et équipement de véhicules routiers) – a par la suite été légalisée avec la révision de la LCR du 6 octobre 1989 entrée en vigueur le 1er février 1991 (cf. art. 106 al. 1 aLCR dans sa teneur valable jusqu'au 31 mars 2003, RO 1991 77; cf. aussi ANDRÉ BUSSY/BAPTISTE RUSCONI, Code suisse de la circulation routière, Commentaire, Lausanne 1996, n. 1.7 ad art. 106 LCR).

C'est la révision de la LCR du 14 décembre 2001, entrée en vigueur le 1er avril 2003, qui a mené à la version actuelle de l'art. 106 al. 1 LCR, dont la teneur est la suivante: "le Conseil fédéral arrête les prescriptions nécessaires à l'application de la [LCR] et désigne les autorités fédérales compétentes pour son exécution. Il peut autoriser l'OFROU à régler les modalités". Selon le Message du Conseil fédéral, le but de la novelle est de créer la base légale – désormais exigée à l'art. 48 al. 2 LOGA – permettant au Conseil fédéral de déléguer à l'OFROU des compétences "législatives" dans des domaines autres que techniques (cf. Message du 31 mars 1999 in: FF 1999 4146 s.). Le Conseil fédéral rappelle ainsi que "dans de nombreuses ordonnances d'application de la LCR, le Conseil fédéral a transféré au département compétent le soin d'édicter des *instructions* et de régler les modalités d'application des ordonnances (…). La pratique a démontré depuis longtemps qu'il serait judicieux et adapté aux circonstances de permettre à l'office compétent (…) de régler lui-même les détails [du droit de la circulation routière] et de prévoir des *dérogations de caractère général et abstrait* en vue d'alléger certaines dispositions d'exécution ("lex mitior"), à condition que le but visé par la LCR ou dans une ordonnance d'application soit toujours respecté. Ce genre de sous-délégation permettra à la direction du département de se consacrer aux affaires qui ont une portée politique" (FF 1999 4147).

4.2.1.3 L'art. 150 al. 6, 1ère phr. OAC, qui comporte la note marginale "exécution" – et qui depuis 2000 (déjà) se réfère directement à "l'OFROU" et non plus au "département" (cf. le "remplacement d'expressions"

figurant au ch. 11 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 6 décembre 1999 sur l'organisation du DETEC, RO 2000 255) –, s'inscrit à l'évidence dans un tel contexte (cf. BUSSY/RUSCONI, op. cit., n. 1.2 s. ad art. 115 OSR). Un tel rôle normatif (étendu) de l'OFROU s'intègre d'ailleurs parfaitement dans le système de répartition des compétences voulu par le législateur fédéral. Ainsi, en matière de trafic routier – comme en matière d'infrastructures routières (cf. les art. 10 et 13 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales [LRN, RS 725.11]; art. 51 et 54 de l'ordonnance sur les routes nationales du 7 novembre 2007 [ORN, RS 725.111) –, l'OFROU assume avant tout la fonction d'une autorité de réglementation, de gestion et de surveillance (cf. en particulier les art. 2 al. 3bis et 76*b* LCR; FF 1999 IV 4122; cf. le Message du Conseil fédéral sur la réforme de la péréquation financière, FF 2005 5751 ss). Il est également chargé de nombreuses tâches à caractère administratif: récolte et analyse de données statistiques (p. ex. en matière d'accidents de la route, art. 89*i* LCR), gestion de systèmes d'information, tenue de registres automatisés de données (art. 104*b* à 104*d* LCR). Pour le surplus, ce sont bien les *cantons* qui sont chargés de prendre les décisions nécessaires à l'exécution de la LCR et de ses dispositions d'exécution, que celles-ci émanent du Conseil fédéral ou de l'OFROU (cf. art. 106 al. 2 LCR).

4.2.1.4 Cette répartition des compétences entre l'OFROU et les cantons se retrouve aussi – comme il se doit – dans le domaine de l'admission à la circulation routière (méthode d'interprétation systématique). Ainsi, en ce domaine, rares sont les compétences décisionnelles concrètes confiées à l'OFROU (reconnaissance des cours de conduite de tracteurs [art. 4 al. 3 OAC] et de certains organismes de formation [art. 10 al. 2 et 64f OAC]; octroi de dérogations concernant l'âge minimal de conducteurs en provenance de l'étranger [art. 43 al. 3 OAC]). Cet office se voit en revanche confier de larges compétences normatives, que l'on songe à la clause générale d'exécution de l'art. 150 al. 6, 1ère phr. OAC, mais aussi à diverses clauses spéciales, notamment dans le domaine de la formation à la conduite (art. 19*a*, 20 al. 2, 27*c* al. 2, 75 al. 5, 83, 85, 94, 127, 150 al. 7 OAC) ou à d'autres questions plus techniques (art. 24*d* et 150 al. 2 OAC). Quant à l'art. 150 al. 6, 2e phr. OAC, il attribue à l'OFROU la compétence de prendre des décisions à caractère général (décisions collectives), procédé certainement peu courant dans le domaine de l'admission à la circulation routière.

Pour le reste, comme on l'a vu, ce sont les cantons qui sont chargés de se prononcer sur l'admission des personnes à la circulation routière

(participation aux examens, délivrance et retrait des permis provisoire, à l'essai et définitif; cf. art. 22 LCR; art. 12 ss, 24*a* et 24*b* OAC). Ainsi, si un conducteur laisse expirer son permis à l'essai sans suivre la formation complémentaire imposée aux art. 15*a* et 15*b* LCR – et réglée aux art. 27*a* ss OAC –, c'est bien à l'autorité compétente de son canton de domicile qu'il doit s'adresser pour obtenir l'autorisation de se rendre aux cours (art. 24b al. 2 OAC). Les cours doivent impérativement être suivis dans les trois mois suivant l'expiration du permis à l'essai (cf. art. 24*b* al. 3 OAC; cf. consid. 3.1 ci-dessus). A l'évidence, d'éventuels litiges au sujet du respect de ce délai - ou autres demandes de prolongation exceptionnelles de ce délai -, devront aussi être tranchés par l'autorité cantonale compétente.

4.2.2 Au vu de ce qui précède, force est de retenir que la compétence de l'OFROU, prévue à l'art. 150 al. 6, 1ère phr. OAC, de prévoir des "dérogations à certaines dispositions" de l'OAC est de nature purement réglementaire. Cette disposition n'autorise nullement l'OFROU à statuer, par voie de décision, sur des demandes de dérogations spéciales à l'OAC émanant de particuliers. Comme on l'a vu ci-dessus, les compétences décisionnelles des offices doivent reposer sur une délégation expresse figurant au moins dans une ordonnance du Conseil fédéral (cf. consid. 4.1 ci-dessus). En l'occurrence, une telle règle attributive de compétence fait défaut.

En pratique, l'autorité inférieure a d'ailleurs fait usage à réitérées reprises de sa compétence de prévoir des dérogations générales à l'OAC. Ainsi, ses instructions "concernant l'autorisation pour animateurs de cours de formation complémentaire" du 19 juin 2008 comportent deux dérogations aux art. 64*b* ss OAC permettant d'une part de faciliter la prolongation de la durée de l'autorisation (ch. 2.1), d'autre part de "récupérer" plus facilement une autorisation arrivée à échéance (ch. 2.2). De même, les instructions de l'OFROU du 26 janvier 2009 concernant le permis à l'essai prévoient des "facilités" ou "allègements" pour obtenir un nouveau permis de conduire à l'essai après son annulation – ou sa caducité –, ceci en vue d'"éviter les cas de rigueur" (cf. le ch. 8.2 des instructions et la lettre explicative de l'OFROU reproduite en tête de document). Enfin, on citera les instructions "concernant les facilités accordées pour certains véhicules à propulsion électrique immatriculés en tant que motocycles légers" du 20 juin 2011, qui visent à "éliminer les exigences exagérées ou inadaptées" posées à certains motocycles légers et à leurs conducteurs, instructions que l'OFROU envisage

"d'intégrer au niveau de l'ordonnance lors d'une prochaine révision" (cf. www.astra.admin.ch/Documentation/Législation/Instructions).

Comme on l'a dit ci-dessus, on ne voit pas que l'art. 150 al. 6, 1ère phr. OAC permette à l'autorité inférieure de délivrer, *en sus* de ces dérogations de type général, des dérogations *spéciales* à l'OAC à la demande de particuliers, même dans des "cas de rigueur". Un tel double-sens de la disposition concernée – l'autorité inférieure n'aborde pas la question dans ses déterminations – n'est tout simplement pas envisageable.

5.
Au vu de ce qui précède, force est de retenir que l'autorité inférieure n'avait pas la compétence de rendre la décision attaquée.

C'est bien le SCN qui était compétent pour trancher la demande de prolongation de délai du recourant. On ignore d'ailleurs pourquoi le recourant a choisi une autre voie pour régulariser sa situation. Ainsi, on relèvera que lorsque l'intéressé s'est adressé spontanément à ce service pour demander un duplicata de son permis, le délai précité de 3 mois n'était *pas encore* échu. Le recourant n'a pris conscience de l'urgence de la situation qu'à réception, le *dernier jour* dudit délai, de la réponse écrite de ce service. Dans un tel contexte et indépendamment des chances de succès d'une telle démarche, c'était bien à ce service que le recourant aurait dû adresser sa demande de dérogation exceptionnelle. Saisie de la demande, l'autorité inférieure aurait dû la transmettre d'office à l'autorité cantonale compétente (art. 8 al. 1 PA; la règle s'applique aussi à la transmission aux autorités cantonales et communales, cf. MICHEL DAUM, in: Kommentar zum VwVG, Zurich/St-Gall 2008, n. 3 ad art. 8 PA et les réf. citées).

Reste à déterminer quelles sont les conséquences – nullité ou annulabilité – de ce défaut de compétence (cf. consid. 2 ci-dessus).

5.1 Selon la jurisprudence, l'incompétence de l'autorité conduit en règle générale à l'annulabilité de la décision attaquée. Il n'y a lieu d'admettre la nullité – hormis les cas expressément prévus par la loi – que si le vice est particulièrement grave, qu'il est manifeste ou au moins facilement décelable et que de surcroît, les circonstances sont telles que le système de l'annulabilité n'offre manifestement pas la protection nécessaire (par exemple car la décision a déjà été exécutée); enfin, la sanction de nullité ne devra pas elle-même porter gravement atteinte à la sécurité

juridique (cf. ATF 122 I 97 consid. 3a/aa; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-4013/2007 du 22 décembre 2008 consid. 4.1.3 et A-11/2012 du 26 mars 2013 consid. 4.4; MOOR/POLTIER, op. cit., p. 366 s.). Autrement dit, le constat de nullité ne se déduit pas de règles univoques mais doit reposer sur une pesée d'intérêts contradictoires (MOOR/POLTIER, p. 368). Il peut et doit être prononcé d'office, en tout temps et par toute autorité saisie, y compris par la voie d'un recours (ATF 127 II 32 consid. 3g).

En principe, l'incompétence qualifiée, fonctionnelle ou matérielle, constitue un vice particulièrement grave au sens de ce qui précède. Il en va en tout cas ainsi lorsque l'autorité dont émane la décision attaquée n'appartient ni à la même ligne de subordination hiérarchique, ni à la même administration que l'autorité compétente – par exemple, une autorité fédérale a statué en lieu et place d'une autorité cantonale ou inversement (cf. ATF 132 II 21 consid. 3.1, 129 I 361 consid. 2.1, 127 II 32 consid. 3g; ATAF 2008/59 consid. 4.2; arrêt du Tribunal administratif fédéral C-6343/2010 du 10 janvier 2013, consid. 6.1 non publié aux ATAF 2013/3).

5.2 En l'occurrence, force est d'admettre que le vice qui affecte la décision attaquée est grave. En effet, l'autorité inférieure a rendu une décision alors qu'elle ne disposait pas de la compétence matérielle pour statuer, celle-ci revenant à une autorité cantonale. Cela étant, il ne se justifie pas de prononcer la nullité de la décision entreprise. Tout d'abord, il convient de relever, au vu de la formulation peu limpide de la disposition topique (cf. consid. 4.2.2 ci-dessus), que le vice était malaisé à déceler, même pour un juriste. Par ailleurs et surtout, il sied de constater que la décision attaquée – simple décision de rejet –, n'a déployé aucun effet irréversible. Dans ces conditions, il ne convient pas de s'écarter de la règle de l'annulabilité, qui offre manifestement au recourant une protection juridique suffisante.

Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis dans la mesure suivante. La décision attaquée est annulée faute de compétence matérielle de l'autorité inférieure et l'affaire transmise au SCN (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, op. cit., n. 3.9), auquel il appartiendra de statuer sur la demande du recourant du 16 novembre 2012. La demande du recourant devra être traitée comme si elle avait été déposée le 16 novembre 2012 devant l'autorité compétente (DAUM, op. cit., n. 10 ad art. 8 PA). En revanche, pour le surplus, c'est-à-dire dans la mesure où le recourant sollicite l'octroi par le Tribunal de la prolongation de délai querellée pour suivre la formation complémentaire destinée aux titulaires

d'un permis de conduire à l'essai, le recours doit être déclaré irrecevable, le Tribunal de céans ne pouvant pas entrer en matière. Ce prononcé ne relève en effet pas de la compétence du Tribunal de céans.

6.
Au vu de l'issue du litige – qui d'ailleurs n'aurait jamais existé si l'autorité inférieure avait reconnu d'emblée son incompétence –, il n'y a pas lieu de mettre de frais 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.

Le recourant n'étant pas représenté par un avocat et ne faisant valoir aucun frais particulier, il n'y a pas lieu de lui allouer d'indemnité à titre de dépens (art. 64 al. 1 PA; art. 8 FITAF).

(Le dispositif se trouve à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis, en ce sens que la décision de l'OFROU du 28 février 2013 est annulée faute de compétence matérielle de cette autorité et la cause renvoyée au Service de la circulation et de la navigation du canton… pour décision au sujet de la demande de prolongation de délai du recourant du 16 novembre 2012. Il n'est pas entré en matière pour le surplus.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de 400 francs versée par le recourant lui est restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé:

– au recourant (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf…; Recommandé)
– au DETEC (Acte judiciaire)
– au Service de la circulation et de la navigation du canton… (Recommandé)

La présidente du collège : La greffière :

Marie-Chantal May Canellas 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 délai ne court pas du 18 décembre au 2 janvier inclus (art. 46 al. 1 let. c LTF). 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 (art. 42 LTF).

Expédition: