**Bundesverwaltungsgericht**

**Tribunal administratif fédéral**

**Tribunale amministrativo federale**

**Tribunal administrativ federal**

Cour I
A-5727/2008
{T 1/2}

# Arrêt du 27 avril 2009

Composition

Claudia Pasqualetto Péquignot (présidente du collège),
Kathrin Dietrich, Beat Forster, juges,
Emilien Gigandet, greffier.

Parties

**Groupe Genevois de vol à voile de Montricher**,
case postale 114, 1290 Versoix,
recourant,

contre

**Office fédéral de l'aviation civile OFAC**, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

émoluments pour examens de navigabilité.

## Faits :

**A.**
**A.a** Par facture no 798300157 du 4 août 2008, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) a exigé du Groupe Genevois de vol à voile de Montricher un paiement de 270 francs pour l' "Examen de navigabilité : planeurs, motoplaneurs et ballons" (ci-après l'examen), 30 francs à titre de "majoration de l'émolument minimum" ainsi que 110 francs au titre de "Registre matricule : établissement et le renouvellement d'un certificat d'examen de navigabilité/Cofa for Export ou d'une attestation d'examen : planeurs, motoplaneurs et ballons" (ci-après l'attestation) du véhicule immatriculé HB-3132.

**A.b** Par facture no 798300158 du 4 août 2008, l'OFAC a exigé du Groupe Genevois de vol à voile de Montricher le paiement de 270 francs pour l'examen, 30 francs à titre de "majoration émolument minimum" et 110 francs pour l'attestation du planeur immatriculé HB-1101.

**A.c** Par facture no 798300159 du 4 août 2008, l'OFAC a exigé du Groupe Genevois de vol à voile de Montricher le paiement de 270 francs pour l'examen, 30 francs à titre de "majoration émolument minimum" et 110 francs pour l'attestation du planeur immatriculé HB-3388.

**B.**
Par acte du 8 septembre 2008, reçu le 9 septembre, le Groupe Genevois de vol à voile de Montricher (ci-après le recourant), par ses organes, a déclaré recourir contre les factures no 798300157, no 798300158 et no 798300159 de l'OFAC en concluant à ce que le Tribunal administratif fédéral déclare nulles les décisions attaquées, subsidiairement à ce les décisions soient réformées, l'émolument de délivrance du certificat d'examen de navigabilité étant ramené à 40 francs et l'inspection à 90 francs par heure, le tout sous suite de frais et dépens.

En substance, le Groupe Genevois de vol à voiles affirme que les décisions de l'OFAC sont infondées en droit et violent le principe de la proportionnalité. Elle sont arbitraires et concrétisent une exploitation abusive d'un monopole étatique ainsi que de la notion de surveillance, l'OFAC ordonnant des opérations qu'il invoque ensuite comme base de

facturation. Les décisions détournent également de leur but les émoluments prévus pour les activités en relation avec le registre matricule.

Ce recours a donné lieu à l'ouverture de trois causes auprès du Tribunal administratif fédéral, A-5727/2008, A-5728/2008 et A-5729/2008.

**C.**
Par décision incidente du 12 septembre 2008, le Tribunal administratif fédéral a accusé réception du recours, a joint les causes numéro A-5727/2008 (facture no 798300157), A-5728/2008 (facture no no 798300158) et A-5729/2008 (facture no no 798300159).

**D.**
Invité à se prononcer par ordonnance du 7 octobre 2008, l'OFAC (autorité inférieure), par lettre du 17 octobre 2008, a conclu à ce que le recours soit rejeté et ce que les frais de procédure soient mis à la charge du recourant.

L'autorité inférieure, en renvoyant à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 18 septembre 2008 A-1150/2008, invoque en substance qu'il a déjà été jugé que d'une manière générale, les émoluments basés sur les art. 15, al. 1 et 16 al. 1 let. c de l'ordonnance sur les émoluments de l'Office fédéral de l'aviation civile ainsi que le tarif horaire de 180 francs sur lequel ils se fondent ne sont pas contraires aux principes de couverture des frais et d'équivalence.

**E.**
Il sera revenu dans la partie en droit sur les arguments et les faits invoqués par les parties.

## Droit :

**1.**
**1.1** Aux termes des articles 31 et 33 let. d de la loi sur le Tribunal administratif fédéral du 17 juin 2005 (LTAF, RS 173.32), le recours auprès du Tribunal administratif fédéral est recevable contre les décisions au sens de l'article 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA, RS 172.021), rendues en particulier par les départements et les unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées.

Bien que les factures n'aient dans la règle pas d'effet juridique directs et ne possède pas le caractère d'une décision, le Tribunal administratif fédéral s'est déjà prononcé sur les factures établies par l'OFAC et a considéré qu'elles remplissaient les conditions de l'art. 5 PA (Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 18 septembre 2008 A-1150/2008, consid. 1.1 et les références).

L'OFAC est une unité de l'administration fédérale centrale (cf. annexe 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 article 6 al. 4). L'acte attaqué satisfait aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA et ne rentre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Cela étant, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du litige. La procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

**1.2** A qualité pour recourir quiconque : a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire; est spécialement atteint par la décision attaquée, et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Le recourant, destinataire des décisions attaquées, a qualité pour recourir.

**1.3** Pour le surplus, interjeté dans les forme et délai légaux (art. 48ss PA), le recours est recevable et il convient d'entrer en matière sur le fond.

**2.**
Le Tribunal administratif fédéral peut revoir la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents, ou l'inopportunité (art. 49 PA). L'autorité constate les faits d'office et librement (art. 12 PA). Elle admet les moyens de preuve offerts par la partie s'ils paraissent propres à élucider les faits (art. 33 al. 1 PA).

**3.**
Le 1er janvier 2008 est entrée en vigueur l'Ordonnance sur les émoluments de l'Office fédéral de l'aviation civile (OEmol-OFAC, RS 748.112.11). Cette ordonnance consacre d'une part une augmentation du tarif des émoluments demandés pour l'activité de l'OFAC et d'autre part un recours accru aux émoluments calculés en fonction du temps consacré, de préférence aux émoluments forfaitaires. La révision de

l'ordonnance a été dictée par la volonté d'adapter le tarif au coût de la vie (la dernière adaptation du tarif datant de 1996), de passer du calcul des émoluments sur une base forfaitaire à un calcul en fonction du temps consacré, ces derniers étant plus équitables et plus équilibrés que les émoluments forfaitaires. Enfin, l'augmentation des émoluments reflète également la charge de travail accrue que représentent les domaines de la certification et de la surveillance pour l'OFAC (Information de l'OFAC disponible sur son site internet "Le pourquoi de la nouvelle ordonnance sur les émoluments de l'OFAC du 10 janvier 2008"). Il résulte par ailleurs de l'information précitée que les milieux politiques et le Contrôle fédéral des finances ont demandé la révision de cette ordonnance dans le but de ramener la couverture de coûts de 12% à 15% au cours de la législature 2008 – 2011.

Selon son article premier, cette ordonnance régit les émoluments perçus pour des décisions rendues et des prestations fournies par l'OFAC. Toute personne qui provoque une décision de l'OFAC ou sollicite une prestation de l'OFAC est tenue de payer un émolument (art. 3 OEmol-OFAC). Lorsque les dispositions de la présente ordonnance ne prévoient pas un montant forfaitaire, les émoluments sont calculés en fonction du temps consacré, le cas échéant dans les limites d'un cadre tarifaire (art. 5 al. 1 OEmol-OFAC). Les art. 14 et suivants prescrivent les tarifs pour les différents actes que l'OFAC doit accomplir en vertu de la loi sur l'aviation.

**4.**
Sont donc objet présent recours les émoluments facturés pour l'examen et pour l'attestation de navigabilité. En premier lieu, le recourant prétend qu'ils ne reposent pas sur une base légale suffisante.

**4.1** Les émoluments contestés appartiennent à la catégorie des contributions causales, dont la validité est conditionnée par l'existence d'une contrepartie, tels qu'une prestation de l'administration ou l'usage d'un bien public. Ceux-ci doivent couvrir, entièrement ou partiellement, l'activité administrative demandée ou occasionnée par le débiteur et constituent l'équivalent d'un prix dans une relation de droit privé (PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. III, Berne 1992, ch. 7.2.4.1, p. 363s). Le principe de la légalité a une grande importance dans le domaine des impôts et des taxes. En effet, toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la

forme d'une loi fédérale, notamment les dispositions fondamentales relatives à la qualité de contribuable, à l'objet des impôts et au calcul du montant des impôts (art. 164 de la constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]; ATF 131 II 735 consid. 3.2). Néanmoins, pour certaines taxes causales, ce principe peut être affaibli, pour autant que la fonction limitative qui est la sienne puisse être assurée par l'application du principe de la couverture des coûts et celui de l'équivalence (ATF 130 I 113, consid. 2.2; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgaberechts, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht ZBl 10/2003 p. 514 ss.; Moor, op. cit., ch. 7.2.4.2, p. 365). Le Tribunal administratif fédéral a jugé que les émoluments demandés pour l'examen et l'attestation devaient également respecter ces deux principes (Arrêt du 18 septembre 2008 A-1150/2008 consid. 4.3). Il convient donc d'examiner si ces émoluments respectent les principes de la légalité et de la couverture des coûts.

**4.2** Conformément à l'art. 3 al. 3 LA, le Conseil fédéral établit des prescriptions détaillées, notamment en ce qui concerne les taxes à percevoir. La surveillance de l'aviation sur tout le territoire de la Confédération incombe au Conseil fédéral dans le cadre des compétences de la Confédération. Elle est exercée par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'energie et de la communication (département). Pour exercer la surveillance immédiate, il est créé une division spéciale du département, l'office (Art. 3 al. 1 et 2 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation [LA, RS 748.0]).

Aussi bien l'examen que l'attestation de navigabilité découlent du devoir de surveillance de l'OFAC, puisque la surveillance du respect des prescriptions légales incombe à l'office (art. 58 LA et art. 16 de l'ordonnance du 14 novembre 1973 sur l’aviation [OSAv, RS 748.01]).

Par décision du 19 décembre 2003 dans la cause B-2002-75 (consid. 6.2.2), la Commission de recours du département de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication – devenue par la suite la Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement (CRINEN) – a considéré que l'art. 3 al. 3 LA constituait une base légale suffisante pour la perception d'un émolument pour une activité de surveillance.

Le Tribunal administratif fédéral a lui aussi eu l'occasion de se prononcer à ce propos. Dans l'arrêt du 18 septembre 2008 A-1150/2008, il a conclu que l'art. 3 al. 3 LA, en relation avec l'OEmol-OFAC, constitue une base légale suffisante à la perception des taxes en cause. Le Tribunal remarquait également qu'une description complète des actes de surveillance pour lesquels une taxe est perçue, au vu de l'évolution et du grand nombre d'actes dans le domaine de l'aviation ne serait que difficilement réalisable (arrêt précité, consid. 5.4 et les références).

**4.3** L'autorité inférieure fonde sa décision sur l'OEmol-OFAC, qui prévoit que les émoluments relatifs à des examens d'entrée, à des examens ultérieurs périodiques ou extraordinaire, à des examens en vue de l'exportation d'un aéronef, à des examens de reproduction et à des examens partiels de reproduction, calculés en fonction du temps consacré, sont compris dans le cadre tarifaire suivant : pour les planeurs, les motoplaneurs et les ballons : émolument minimum de 300 francs (art. 15 al. 1 let. c). Pour l'établissement d'attestations de renouvellement de certificat d'examen de navigabilité : francs 110 (art. 16 al. 1 let. c).

En l'espèce, rien ne justifie que le Tribunal ne s'écarte de la jurisprudence précitée. Contrairement à ce qu'affirme le recourant, l'art. 3 LA n'est pas trop général, permet de déterminer suffisamment l'objet de l'impôt et constitue une délégation de compétence suffisante pour l'adoption de l'OEmol-OFAC. Les décisions de l'autorité inférieure ayant été prises en application de cette ordonnance, les émoluments demandés, ainsi que la majoration d'émolument minimum, le sont sur une base légale suffisante, si bien que l'argument du recourant doit être rejeté sur ce point.

**5.**
Le recourant invoque ensuite une violation du principe de la couverture des coûts.

**5.1** D'après ce principe, le produit global des émoluments doit correspondre aux dépenses du secteur administratif dans le cadre duquel l'activité ou la prestation publiques ont été fournies ou, à tout le moins, ne pas les dépasser sensiblement. Il n'est cependant pas exigé que seules soient prises en compte les dépenses afférentes au secteur d'activité dans lequel intervient concrètement la prestation administrative en cause. Est déterminant l'ensemble cohérent de

tâches qui forment globalement un type de prestations. Cela a pour effet que certaines prestations, qui coûtent relativement peu cher à l'administration, peuvent être taxées plus lourdement que leur prix de revient, et inversement. Il peut ainsi y avoir à l'intérieur d'une branche des compensations d'un secteur à l'autre (Arrêt du Tribunal administratif fédéral du 10 février 2009, A-693/2008 consid. 3.1).

**5.2** Le recourant se plaint que les émoluments facturés pour l'examen et pour l'attestation de navigabilité sont trop élevés par rapport au coût réel de ces diverses tâches. Il affirme que le renchérissement des émoluments dépasse largement l'indexation et ne correspond à aucun accroissement des prestations de l'Etat sollicitées par les administrés.

Comme constaté ci-dessus (consid. 3), même avec la révision de l'OEmol-OFAC et l'augmentation des tarifs de l'activité de l'OFAC, les coûts des prestations de cet office ne sont couverts qu'à concurrence de 15%; on est donc largement en-dessous de ce qu'on pourrait invoquer au titre de la violation du principe. Dès lors, même si les coûts afférents aux opérations ici en cause avaient un taux de couverture plus élevé, il ne saurait être question de retenir une violation du principe de la couverture des frais. Le recourant n'apportant au surplus aucun autre élément pertinent sur ce point, ce grief doit être rejeté.

**6.**
Reste à vérifier si les autres griefs invoqués par le recourant sont fondés.

**6.1** Le recourant se plaint du tarif horaire pratiqué par l'autorité inférieure qu'il juge trop élevé. Il considère par ailleurs que l'autorité inférieure a augmenté arbitrairement les factures 798300157, 798300158 et 798300159 de la somme de 30 francs pour leur faire atteindre ainsi un total de 300 francs chacune. Enfin, le recourant critique le recours, par l'autorité inférieure, à des prestataires privés de services pour l'exécution de ces tâches de surveillance. Ce faisant, le recourant invoque une violation du principe d'équivalence.

**6.2** Le principe d'équivalence, expression du principe de la proportionnalité, prescrit que l'émolument ne doit pas être manifestement disproportionné par rapport à la tâche effectivement exercée par l'autorité et doit rester raisonnable. Dans ce cadre, le recours à des forfaits est admissible et il n'est pas nécessaire que

l'émolument perçu recouvre exactement le coût de l'activité déployée par l'autorité dans chaque cas précis. La question de la proportionnalité se résout au regard de plusieurs facteurs: l'intérêt du contribuable, l'importance de l'intervention étatique, les dépenses supportées par la collectivité publique, le caractère unique ou périodique de la taxe, etc. (voir arrêt du Tribunal administratif fédéral, du 10 février 2009 dans la cause A-693/2008 consid. 3.1 et les références).

**6.2.1** S'agissant en premier lieu du recours à des personnes externes à l'administration pour l'exécution de certaines tâches, il y a lieu de souligner que non seulement un tel recours est licite (cf. par exemple art. 5 de l'Ordonnance de l'OFAC concernant l'examen des aéronefs du 15 avril 1970, RS 748.215.2), mais que l'applicabilité de l'OEmol-OFAC n'est pas remise en cause par l'intervention de personnes externes à l'administration (arrêt précité dans la cause A-1150/2008, consid. 6.6.1). Il en découle donc que le recours à des services de tiers n'empêche nullement l'autorité inférieure de facturer ses émoluments conformément à l'OEmol-OFAC.

**6.2.2** Dans l'arrêt A-1150/2008, le Tribunal administratif fédéral s'est prononcé sur le tarif de 180 francs de l'heure pour l'examen (consid. 6.6.2). Il a considéré, en relation avec l'art. 4 de l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol, RS 172.041.1), que dans ce montant étaient compris : les coûts directs des postes de travail de l'unité administrative, notamment les frais d'entretien, d'exploitation et d'amortissement des bâtiments, du mobilier, des installations, des appareils ou des machines utilisés, ainsi qu'une participation aux coûts des prestations des services (frais généraux). Il a ainsi jugé que le montant de 180 francs par heure respectait le principe de l'équivalence.

**6.2.3** Enfin, s'agissant du reproche du recourant à propos de la somme de 30 francs qui a été ajoutée – dans les trois factures ici contestées – à la somme obtenue sur la base de la facturation horaire jusqu'à atteindre la somme de 300 francs, il tombe également à faux. L'OFAC n'a fait que respecter l'article 15 al. 1 let. c de l'OEmol-OFAC qui prescrit un émolument minimal de 300  pour ce type d'activité. Dès lors que l'OEmol-OFAC combiné à l'article 3 al. 3 LA est une base légale suffisante (consid. 4.3) et que le principe de couverture des coûts n'est en tous les cas pas violé (consid. 5.2), il n'y a rien à

objecter contre le fait que l'OFAC applique l'article 15 al. 1 let. c OEmol-OFAC. Ce grief doit donc être rejeté également.

**7.**
Le recourant fait également grief à l'autorité inférieure d'avoir surévalué le nombre d'heures nécessaires à l'inspection. Il prétend au surplus que l'OFAC aurait émis des directives en ce sens.

Au cas d'espèce, le Tribunal ne peut se ranger aux considérations du recourant. En effet, ce dernier ne prouve en aucune manière en quoi l'autorité inférieure aurait augmenté indûment le temps nécessaire à l'examen et à l'établissement de l'attestation. L'offre du recourant d'entendre des témoins n'est pas apte à prouver ce fait, car il est évident que le temps de travail pour effectuer l'examen et établir l'attestation ne correspond pas uniquement au temps passé par l'inspecteur à côté du planeur. Il convient d'ajouter à ce temps, entre autre, celui utilisé au bureau pour la préparation de l'inspection et celui pour l'enregistrement sur support informatique du rapport.

Pour le reste, il y a lieu de noter que le recourant se contente de remettre en cause d'une manière globale les décomptes de temps, si bien que le recours doit être rejeté concernant ce grief.

**7.1** En dernier lieu, le recourant avance qu'il est arbitraire de décompter le temps passé pour les inspections par tranche de 30 minutes.

A ce sujet, rien n'indique que le relevé du temps consacré par l'inspecteur ne correspond pas aux temps indiqués dans les factures, le recourant ne l'établissant pas et ne prouve encore moins l'existence d'une directive interne de l'autorité inférieure allant dans ce sens. Le recours est donc mal fondé sur ce point.

**8.**
Au vu de ce qui précède, le recours doit être entièrement rejeté.

**9.**
Conformément à l'art. 63 al. 1 PA et à l'art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Dans le cas présent, les frais, fixés à 500 francs, doivent être mis à la charge du

recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais déjà effectuée. Le recourant étant débouté et n'en ayant d'ailleurs pas demandé, il n'y a pas lieu de lui accordé une indemnité de dépens (art. 64 al. 1 a contrario).

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**
Le recours est rejeté.

**2.**
Les frais de procédure, d'un montant de 500 francs, sont mis à la charge du recourant. Ce montant est compensé par l'avance de frais déjà versée de 500 francs.

**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. 01-01.5 ; Recommandé)
- au DETEC (Acte judiciaire)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège : Le greffier :

Claudia Pasqualetto Péquignot Emilien Gigandet

**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]). 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 de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition : 28 avril 2009