Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-4851/2012

Arrêt du 27 novembre 2013

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
André Moser, Markus Metz, juges,
Olivier Bleicker, greffier.

Parties

B._____,
représenté par Me Yves Cottagnoud, avocat,
recourant,

contre

Office fédéral de l'aviation civile OFAC,
Sécurité des opérations aériennes, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Retrait de licence ; récusation.

Faits :

A.

A.a B._____, né en (…), est titulaire d'une licence de pilote privé (A) CH-[…], selon les règles des autorités conjointes de l'aviation (joint aviation requirement [JAR]) et nationales (NAT), établie la première fois par l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après: l'OFAC ou l'Office) le (date).

A.b Le 15 juillet 2012, un peu après 18.50 heures, B._____ a volé avec un aéronef conçu pour manœuvrer sur l'eau (hydravion), immatriculé en Suisse (…), sous un pont enjambant le canal de Saimaa (« The Puumalansalmi Bridge »), à Puumala (Finlande). A la suite de la parution d'un article dans un journal de la région, l'autorité de l'aviation civile finlandaise a informé l'OFAC de cet incident, qualifié d'inhabituel (« extraordinary »), par courrier électronique du 18 juillet 2012. Elle a précisé, le 26 juillet suivant, que, lors de cet incident, le pilote avait, en violation des prescriptions, conduit son aéronef d'une façon négligente ou imprudente susceptible d'entraîner un risque pour la vie ou les biens de tiers, volé au-dessous du niveau minimal des vols VFR et qu'il est interdit en Finlande de procéder à une manœuvre de décollage sous un pont.

A.c Les 27 et 30 (ou 31) juillet 2012, à la demande de l'OFAC, B._____ a pris position par écrit sur les circonstances et le déroulement de ce vol et a produit à cette occasion une copie du carnet de bord de l'appareil ainsi que du rapport d'incident de vol remis dans l'intervalle à l'autorité finlandaise. Il a expliqué s'être aligné directement en sortant du ponton dans le sens du vent sud-est (12 à 15 nœuds) qui venait du pont, et avoir ensuite préféré, dans le cadre de la montée initiale, pousser sur le manche pour passer sous le pont afin de garder une bonne vitesse, sachant qu'aucun bateau ou obstacles n'étaient situés dans l'axe. Dans le rapport d'incident remis à l'autorité finlandaise, il a précisé que la cause probable de cet incident était le choix de sa tactique de décollage. Il l'aurait d'ailleurs changée, quelques minutes plus tard, et aurait décollé avec plus de recul.

B.

B.a Par décision du 14 août 2012, l'OFAC a prononcé le retrait de la licence de pilote privé de B._____, avec effet immédiat, pour une durée indéterminée, a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours et a perçu 840 francs de frais de procédure.

L'OFAC précise en outre que cette licence doit être retournée au bureau des licences dans les 5 jours à compter de la date de réception de la décision et qu'elle peut être restituée, sur demande, aux conditions suivantes (c'est l'Office qui souligne) :

a. attestation écrite démontrant que le destinataire de la décision a suivi les formations complémentaires suivantes avec succès auprès d'une école suisse d'aviation ou d'un instructeur de vol (FI) :

   - cours sur les branches théoriques « Performances et planification de vol »

   - au moins cinq blocs d'instruction d'une heure de vol chacun, dont deux blocs sur hydravion, les blocs devant porter sur la branche « Performances et planification de vol » ;

b. attestation selon laquelle le destinataire de la décision a réussi l'examen théorique pour pilotes privés sur la branche « Performances et planification de vol » ;

c. attestation selon laquelle le destinataire de la décision a accompli avec succès un vol d'examen en compagnie d'un examinateur de vol désigné par l'OFAC ;

d. attestation selon laquelle une expertise réalisée par un psychologue désigné par l'OFAC confirme qu'il possède une aptitude morale suffisante.

B.b Le 14 septembre 2012, B._____ (le recourant) a formé recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral et a requis la restitution de l'effet suspensif (cause A-4851/2012).

Le recourant conclut à l'annulation de la décision entreprise et au renvoi de la cause à l'OFAC (l'autorité inférieure) pour prise d'une nouvelle décision ne prévoyant que l'obligation de suivre le cours théorique « Performances de vol », sous suite de frais et d'une équitable indemnité pour ses dépens.

B.c Invitée à répondre à la requête de restitution de l'effet suspensif, l'autorité inférieure a conclu à son rejet le 9 octobre 2012. Le recourant a précisé, puis développé sa requête incidente les 2 et 19 octobre 2012.

Le 21 novembre 2012, le Tribunal administratif fédéral a rejeté la requête en restitution de l'effet suspensif.

B.d Par mémoire en réponse au fond du 12 novembre 2012, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours. Elle a en outre saisi cette occasion pour présenter, en détail, les antécédents du recourant (accident à l'atterrissage sur l'aérodrome de (…) le 23 juillet 1986; incident de H._____ le 21 février 2009; incident lors du meeting au lac de I._____ (France), du 24 au 27 juillet 2010; en novembre 2011, un instructeur de vol a mis fin au stage de B._____ plus rapidement que prévu et a refusé de continuer à le superviser, et, le mois suivant, l'école d'aviation du groupe de vol à moteur de A._____, à C._____, a décidé de retirer la formation MOU(A) de son offre en raison du risque généré par cette activité et du côté « fougueux » de B._____).

B.e Le 14 décembre 2012, le recourant a déposé une détermination complémentaire, soulignant à cette occasion que son seul réel incident remonte à plus de vingt ans. Pour le reste, il met en avant les nombreux témoignages de pilotes et d'instructeurs remis en annexes à ses écritures des 4, 10, 19 octobre et 13 novembre 2012, qui le qualifient de "consciencieux, prudent et, comme tout un chacun, pas à l'abri d'une erreur d'appréciation".

B.f Le 17 janvier 2013, l'autorité inférieure a précisé que le retrait porte sur la licence PPL(A), avec toutes ses extensions suisses, y compris les qualifications de type et de classe associées. Le retrait ne concerne dès lors pas la licence de pilote de planeur.

B.g Le 30 janvier 2013, le recourant a déposé ses observations finales en la cause A-4851/2012.

C.

C.a Le 14 septembre 2012, date de son recours devant le Tribunal administratif fédéral en la cause susvisée, B._____ a également requis devant l'OFAC la récusation de l'ensemble des membres œuvrant au sein de la section "Normalisation et sanctions", en invoquant leur partialité dans le traitement de son dossier.

C.b Par décision du 4 octobre 2012, le Directeur de l'OFAC a rejeté cette requête en récusation.

C.c Le 25 octobre 2012, B._____ a déposé un recours devant le Tribunal administratif fédéral contre le rejet de sa demande en récusation (cause A-5585/2012). Il conclut, sous suite de frais et dépens, principalement, à ce que toutes les personnes œuvrant au sein de la

section Normalisation et sanctions de l'OFAC et ayant eu à traiter, directement ou indirectement, d'affaires en relation avec lui jusqu'à ce jour, soient déclarées inhabiles à traiter toute procédure à son endroit, à ce que la décision du 14 août 2012 soit annulée pour vice de nullité ab initio, à ce que la procédure soit confiée à une personne extérieure de l'OFAC ; et, subsidiairement, à ce que la procédure soit confiée à une personne faisant partie de l'OFAC, mais n'ayant jamais fait partie de la section Normalisation et sanctions, n'ayant jamais travaillé sous les ordres de, respectivement, Messieurs D._____, E._____, F._____ et G._____, et/ou collaboré de toute autre manière avec toute autre personne appartenant à cette section, et qu'elle soit interdite, durant tout le temps de la procédure, de s'entretenir avec toute personne de cette section par quelque moyen que ce soit (contact oral, e-mail, SMS ou autre).

C.d Le 20 novembre 2012, l'OFAC a déposé sa réponse au recours et précisé les interventions des différents membres de la section Normalisation et sanctions.

C.e Le 14 décembre 2012, B._____ a déposé ses observations finales en la cause A-5585/2012. Il soutient qu'il s'agit d'un cas d'école en matière de récusation et que l'unique moyen de garantir une saine approche de son dossier consiste à le confier à une personne extérieure à la section concernée.

D.
Les 30 mai et 17 septembre 2013, le Tribunal a ordonné la jonction des causes A-4851/2012 et A-5585/2012, sous le seul numéro A-4851/2012, et a gardé la cause à juger.

E.
Les autres faits et arguments des parties seront repris, si besoin, dans les considérants qui suivent.

Droit :

1.
1.1 Conformément à l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal connaît, sous réserve des motifs d'exclusion énoncés à l'art. 32 LTAF, 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), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Il examine d'office et librement sa

compétence (art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis. La procédure devant le Tribunal est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement (art. 37 LTAF).

En l'occurrence, l'OFAC est une unité de l'administration fédérale au sens de l'art. 33 let. d LTAF (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2726/2010 du 6 août 2013 consid. 1 et réf. cit.), dont les décisions, fondées sur la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0) et sur ses dispositions d'exécution, sont sujettes à recours devant le Tribunal administratif fédéral (art. 6 LA).

1.2 Les deux décisions de l'autorité inférieure attaquées en l'espèce sont, d'une part, la décision du 14 août 2012 portant retrait de la licence de pilote privé du recourant pour une durée indéterminée et, d'autre part, la décision du 4 octobre 2012 rejetant la demande de récusation déposée par le recourant contre l'ensemble des membres de l'unité Sécurité des opérations aériennes, section Normalisation et sanctions de l'OFAC. Ces décisions satisfont aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA, en tant que décision finale, pour la première (art. 5 al. 1 let. a PA), et décision incidente pour la seconde (art. 5 al. 2 PA et art. 45 al. 1 PA). Le Tribunal administratif fédéral est donc compétent pour connaître des deux recours, qui ont été joints par décision incidente du 30 mai 2013.

1.3 Le recourant est spécialement atteint par les deux décisions attaquées, dont il requiert l'annulation. Il a donc la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA.

1.4 Les autres conditions de recevabilité des recours, quant au délai et à la forme (art. 50 et 52 PA), sont satisfaites, si bien qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du litige.

2.

2.1 Le Tribunal administratif fédéral examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir d'examen en fait et en droit. Son analyse porte sur l'application du droit – y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation – et sur les faits – constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents –, ainsi que sur l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Il fait cependant preuve d'une certaine retenue lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige (CF. JÉRÔME CANDRIAN, Introduction à la procédure administrative fédérale, Bâle 2013, n. 189 ss spéc. n. 191). C'est en particulier le cas lorsque celles-ci sont

techniques, nécessitent des connaissances spéciales ou encore lorsqu'il s'agit d'apprécier des questions liées à la sécurité (ATAF 2012/18 consid. 5.3, ATAF 2010/19 consid. 4.2, ATAF 2008/18 consid. 4 ; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, n. 2.154).

2.2 Le Tribunal 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 (cf. PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3ème éd., Berne 2011, n. 2.2.6.5 ; THOMAS HÄBERLI, in Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger (éd.), VwVG Praxiskommentar, Zurich 2009, n. 40 ad art. 62). Il se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATAF 2007/27 consid. 3.3).

3.
A la suite de la jonction des deux procédures de recours, l'objet du litige porte, de première part, sur le rejet de la requête de récusation du recourant contre l'ensemble des membres de la section Normalisation et sanctions de l'autorité inférieure, et, de seconde part, sur le retrait de sa licence de pilote privé.

4.
4.1 Le recourant soutient avant tout, en une argumentation qui se retrouve en ses deux recours, que l'ensemble des membres de la section Normalisation et sanctions de l'autorité inférieure nourrissent à son endroit une opinion préconçue depuis l'incident de H._____ et qu'ils souhaitent lui faire payer « l'outrecuidance, voire l'impertinence » de son précédent système de défense (cf. mémoire de recours du 14 septembre 2012, p. 11 ch. 149). Les considérants de la décision attaquée exprimeraient en particulier ce parti pris, en le présentant comme un habitué des prises de risque inconsidérées et comme nécessitant une expertise psychologique sur ses aptitudes morales. Il s'insurge en outre contre le courrier électronique rédigé le 23 juillet 2012 par le fonctionnaire-enquêteur E._____ aux autorités finlandaises qui le présente comme défavorablement connu de sa section et susceptible d'avoir recours à tous les subterfuges pour éviter une sanction. L'inspecteur F._____ aurait également rédigé le 26 juillet 2010 une note interne partiale puisqu'elle fait état d'un prétendu incident intervenu en France qui n'existerait pas.

L'autorité inférieure relève, pour sa part, que l'ouverture de la procédure administrative fait suite à un incident (voler sous un pont) qui représente une infraction aux règles de l'air. Il est dès lors logique que le fonctionnaire-enquêteur en charge du dossier parte de l'hypothèse que le pilote a commis une faute à la suite d'un comportement inacceptable en termes de sécurité. Dans le cas d'espèce, le fonctionnaire-enquêteur J._____ est parti d'un a priori favorable au recourant, puisqu'il a exclu un acte intentionnel en privilégiant une erreur de vol (cf. décision du directeur de l'OFAC du 4 octobre 2012, p. 2). Quant aux propos du fonctionnaire-enquêteur E._____, ils sont certes « maladroits », mais la réaction de l'Office ne s'est pas fait attendre puisque le dossier lui a été retiré et a été confié à d'autres personnes (cf. décision précitée du 4 octobre 2012, p. 3). Enfin, la note du 26 juillet 2010 de l'inspecteur F._____ n'a fait l'objet d'aucun examen et joué aucun rôle dans la présente affaire. On ne saurait toutefois reprocher à cet inspecteur d'avoir signalé dans une note interne un comportement qu'il a considéré sur l'instant comme contraire aux règles de l'air (cf. décision précitée du 4 octobre 2012, p. 3). Au vu de ces éléments, l'autorité inférieure considère que rien ne permet d'accréditer un manque d'impartialité, un préjugé négatif ou une violation des devoirs de neutralité ou de discrétion de la part des membres de la section Normalisation et sanctions.

4.2 Le Tribunal commencera par porter son examen sur la compétence de l'autorité inférieure lorsqu'elle a rejeté la requête en récusation déposée par le recourant le 14 septembre 2012, parallèlement à son recours au fond.

4.2.1 Selon l'art. 54 PA, dès le dépôt du recours, le pouvoir de traiter l'affaire, objet de la décision attaquée, passe à l'autorité de recours. Autrement dit, les compétences relatives à la cause passent de l'autorité inférieure au Tribunal administratif fédéral. En principe et sous réserve de l'art. 58 PA qui permet une reconsidération de la part de l'autorité inférieure en faveur des conclusions du recourant jusqu'au dépôt de sa réponse (ATAF 2011/58 consid. 6.2.2), seule l'autorité de recours saisie est en droit de se prononcer sur l'objet du litige, comme sur les incidents de procédure y afférents.

Cela vaut aussi pour les requêtes en récusation (ATF 139 III 120 consid. 3.1.1). Par leur nature, les questions relatives à la récusation doivent être tranchées *préliminairement* (cf. ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3ème éd., Berne 2013, n. 438 p. 152 ; RETO FELLER, in:

Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum VwVG, Zurich/Saint-Gall 2008, n. 36 ad art. 10 ; FELIX UHLMANN, in : Niggli/Uebersax/Wiprächtiger [éd.], Bundesgerichtsgesetz, 2ème éd., Bâle 2011, n. 9 ad art. 92) et *de façon définitive* (art. 45 al. 2 PA) (cf. THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Genève 2011, n. 1522 p. 507 s.). Une demande de récusation est ainsi irrecevable si elle n'a pas été soumise avant la prise de décision de l'autorité inférieure au fond (cf. arrêt du Tribunal administratif genevois A/1107/2001-FIN du 7 mai 2002, publié in : Revue de droit administratif et de droit fiscal [RDAF] 2002 I p. 500 ss, spéc. p. 505). Partant, si le motif présumé de récusation est découvert après la clôture de la procédure de première instance – par exemple une fois la décision attaquée rendue – mais avant l'écoulement du délai de recours, il doit être invoqué dans le cadre d'un recours (cf. FELLER, op. cit., n. 38 p. 157 et les réf. cit. ; voir aussi ATF 139 III 120 consid. 3.1.1). Des moyens de droit extraordinaires, telle la révision (art. 66 al. 2 let. c PA), demeurent réservés.

4.2.2 En l'occurrence, l'Office fédéral a rendu le 4 octobre 2012 une décision rejetant la requête de récusation du 14 septembre 2012 alors que le recours formé le même jour (14 septembre 2012) par le recourant contre la décision du 14 août 2012 était déjà pendant devant le Tribunal de céans. Il découle des règles qui précèdent relatives à l'effet dévolutif du recours et à la nature de l'incident en récusation que l'autorité inférieure a statué à tort sur cette requête. L'effet dévolutif prive en effet l'administration de son pouvoir de décision sur l'objet du recours. Elle devait donc transmettre d'office cette écriture au Tribunal administratif fédéral, comme objet de sa compétence exclusive (art. 8 al. 1 PA).

Il convient dès lors d'annuler la décision du 4 octobre 2012 de l'autorité inférieure, car l'Office fédéral a violé les règles attributives de compétence (ATAF 2013/3 consid. 4, ATAF 2010/29 consid. 1.2.3). Partant, la conclusion du recourant en annulation de la décision du 4 octobre 2012 sera admise pour des motifs purement formels.

4.3 Le recourant s'est prévalu, dans le cadre de son recours au fond du 14 septembre 2012, puis dans ses écritures subséquentes, des motifs pour lesquels il estime que l'ensemble des fonctionnaires-enquêteurs de la section Normalisation et sanction ont un parti pris contre lui. Dès lors, son droit d'invoquer pareil moyen n'est pas périmé et le Tribunal doit s'en saisir. Le recourant ne saurait en outre souffrir de la circonstance que l'autorité inférieure a omis de transmettre d'office au Tribunal sa requête en récusation.

4.3.1 Selon la jurisprudence, les autorités administratives fédérales doivent respecter les garanties générales de procédure de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101 ; cf. ATF 132 II 485 consid. 4.2). Cette disposition prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité ; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée ; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partiale. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération ; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (cf. ATF 127 I 196 consid. 2b ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-5374/2010 du 15 août 2012 consid. 6.3).

En principe, la récusation ne touche que les personnes physiques individuelles composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (ATF 97 I 860 consid. 4 ; cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_305/2011 du 22 août 2011 consid. 2.5). Le Tribunal fédéral a relevé à cet égard que la récusation doit rester l'exception si l'on ne veut pas vider la procédure et la réglementation de l'administration de son sens. Il a ajouté que tel doit a fortiori être le cas lorsque la récusation vise à relever une autorité entière des tâches qui lui sont attribuées par la loi et qu'aucune autre autorité ordinaire ne peut reprendre ses fonctions (ATF 122 II 471 consid. 3b). Une demande de récusation dirigée contre une autorité (ou une de ses sections) dans son ensemble peut cependant être examinée comme si elle était dirigée contre chacun des membres de cette autorité pris individuellement (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_831/2011 du 30 décembre 2011 consid. 3.1 ; BENJAMIN SCHINDLER, Die Befangenheit der Verwaltung : der Ausstand von Entscheidträgern der Verwaltung im Staats- und Verwaltungsrecht von Bund und Kantonen, Zurich 2002, p. 77).

4.3.2 En l’occurrence, il n’est guère douteux que l'appartenance à une section déterminée d'un office fédéral et la collaboration nécessaire au bon accomplissement des fonctions qui lui sont dévolues contribuent à

créer des liens professionnels de confiance entre ses membres. En tant que tels, l'existence de ces liens avec un fonctionnaire-enquêteur récusé ne constitue toutefois pas un motif de partialité à l'égard d'un administré, sauf situation particulière dûment établie. En effet, la personne en charge d'un dossier est censée capable de prendre le recul nécessaire par rapport à de tels liens, et de se prononcer objectivement sur l'affaire qui lui est soumise. L'appartenance commune à une section déterminée ne saurait par conséquent, sauf raisons particulières, faire d'un cas de récusation d'un membre de cette section une situation de nécessaire récusation de l'ensemble de ses membres. Or, au cas d'espèce, il ne résulte ni des griefs généraux du recourant ni des éléments du dossier le moindre indice que les membres de la section Normalisation et sanctions chargés de l'affaire n'auraient pas été en mesure de se prononcer objectivement sur le litige à la suite de la récusation du fonctionnaire-enquêteur E._____. C'est d'ailleurs à juste titre que l'autorité inférieure relève que le fonctionnaire-enquêteur J._____ est parti d'un a priori favorable au recourant, puisqu'il a exclu d'emblée un acte intentionnel en privilégiant une erreur de vol. On ne saurait voir dans cette attitude bienveillante les indices d'une volonté de la section Normalisation et sanction de faire « payer » au recourant son comportement dans une précédente procédure.

Le recourant met ensuite en avant les inscriptions qu'il considère erronées relatives à son parcours jalonné de prises de risque ou la note interne « fantaisiste » de l'inspecteur F._____ du 26 juillet 2010. A cet égard, selon la jurisprudence, les erreurs de procédure ou d'appréciation commises par un agent public ne suffisent pas à fonder objectivement un soupçon de prévention, à moins qu'elles soient particulièrement lourdes ou répétées et qu'elles constituent des violations graves de ses devoirs qui dénotent une intention de nuire (ATF 125 I 119 consid. 3e, ATF 116 Ia 135 consid. 3a). Or, force est de constater ici que les reproches du recourant ne permettent pas d'établir de tels manquements, et encore moins la gravité requise de ceux-ci. L'autorité inférieure a d'ailleurs immédiatement écarté du dossier le seul fonctionnaire-enquêteur qui a émis une opinion "maladroite" sur les antécédents du recourant (cf. décision du Directeur de l'OFAC du 4 octobre 2012). On ne saurait y voir un signe de prévention « par extension » du chef de la section concernée, puisque son subordonné a précisément – et sans que le recourant ne le requiert – été écarté du dossier. Pour le reste, la référence au prétendu parcours jalonné de prises de risque inconsidérées du recourant (cf. décision du 14 août 2013, p. 2) a été reconnue par l'autorité inférieure comme sommaire (cf. réponse de l'OFAC du 12

novembre 2012, p. 4). L'on peut toutefois relever que ces considérations n'ont pas été émises hors contexte, mais bien dans le cadre de la procédure administrative de retrait d'une licence de pilote et dans le strict but de motiver la décision. Or, de par sa nature, cette décision exprime la conviction que l'affaire vaut un retrait de licence. A défaut de conviction, l'autorité inférieure aurait renoncé à retirer la licence du recourant. Dès lors, vu son contexte, la formulation litigieuse visait uniquement à faire savoir que le dossier renfermait suffisamment d'indices pour retirer au recourant sa licence de pilote privé. Quoique maladroite, la phrase litigieuse ne saurait être propre à susciter des doutes objectifs quant à l'impartialité des membres de l'OFAC qui ont participé à la procédure. Il en va de même de la note interne du 26 juillet 2010 qui exprime la conviction de l'inspecteur quant à la réalisation des conditions d'une infraction aux règles de l'air et qui n'a joué aucun rôle décisif dans le prononcé de la décision du 14 août 2012. Comme le relève l'autorité inférieure, c'est bien le seul incident intervenu en Finlande qui a motivé le retrait de la licence de pilote privé du recourant pour une durée indéterminée (cf. réponse de l'OFAC du 12 novembre 2012, p. 4).

4.4 Il s'ensuit que le grief de partialité ayant entaché l'appréciation des faits de la cause est mal fondé et doit être rejeté.

5.
Avant de poursuivre dans l'examen des griefs du recourant, il convient de poser les dispositions matérielles applicables.

5.1 La loi-cadre en matière d'aviation civile est la LA, qui est complétée par les accords internationaux sur l'aviation – en particulier la convention du 7 décembre 1944 relative à l'aviation civile internationale [convention de Chicago, RS 0.748.09] –, par l'ordonnance sur l'aviation du 14 novembre 1973 (OSAv, RS 748.01), ainsi que par diverses ordonnances et autres prescriptions d'exécution générales ou spéciales. L'autorité inférieure assume le rôle d'autorité de surveillance immédiate de l'aviation civile sur tout le territoire suisse (art. 3 al. 2 LA).

5.1.1 A teneur de l'art. 60 al. 1 let. a LA, les pilotes d'aéronef doivent obtenir une licence auprès de l'OFAC pour exercer leur activité. La licence est de durée limitée (art. 60 al. 1^{bis} LA ; voir ég. JAR-FCL 1.025 [c]). Le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication DETEC édicte les prescriptions relatives à l'octroi, au renouvellement et au retrait des licences (art. 25 al. 1 let. b OSAv en relation avec l'art. 60 al. 3 LA). L'ordonnance du DETEC sur les

titres de vol JAR-FCL pour pilotes d'avion et d'hélicoptère du 14 avril 1999 (OJAR-FCL, RS 748.222.2) régit en particulier la reprise des règlements édictés par les anciennes autorités conjointes de l'aviation (JAA : Joint Aviation Authorities) au sujet des titres de vol de pilotes d'avion (règlements JAR-FC). A cet égard, les règlements JAR-FCL 1 régissent l'octroi des titres de vol, des qualifications, des reconnaissances et des autorisations des pilotes d'avion, et le règlement JAR-FCL 3 définit les aptitudes physiques et mentales requises pour pouvoir obtenir ou faire renouveler un titre de vol ainsi que l'infrastructure et l'organisation générale relative aux examens médicaux (art. 2 al. 1 et al. 2 OJAR-FCL). La version anglaise des règlements JAR-FCL fait foi et elle n'est pas publiée au Recueil officiel des lois fédérales (art. 3 al. 1 OJAR-FCL).

5.1.2 Toute personne qui désire obtenir ou faire renouveler un titre de vol JAR-FCL doit produire un certificat médical, établi en conformité avec les dispositions du règlement JAR-FCL 3, attestant qu'elle possède les aptitudes physiques et mentales propres à assurer l'exercice de l'activité considérée dans les conditions de sécurité requises. Le détenteur d'un certificat médical doit être mentalement et physiquement apte à exercer en toute sécurité les privilèges de la licence correspondante (cf. JAR-FCL 1.035 [a et b]), c'est-à-dire disposer d'une aptitude physique, psychique et caractérielle.

Le titulaire du certificat médical doit cesser d'exercer les privilèges de sa licence ou des qualifications correspondantes, ou d'une autorisation, dès qu'il est conscient d'une diminution de son aptitude médicale susceptible de le rendre incapable d'exercer en toute sécurité lesdits privilèges (JAR-FCL 1.040 [a]). Un bilan psychologique peut être demandé comme partie ou complément d'examen psychiatrique ou neurologique quand l'autorité reçoit des informations vérifiables et de source identifiable, qui émettent des doutes concernant la santé mentale ou la personnalité d'un individu donné. Ces informations peuvent avoir été révélées à l'occasion d'un accident ou d'un incident, de problèmes lors de l'entraînement ou de tests de compétence professionnelle, de faits de délinquance ou de faits engageant la sécurité lors de l'exercice des privilèges des licences concernées. L'examen psychologique peut comprendre le recueil de la biographie, le suivi de l'aptitude aussi bien que des tests de personnalité et des entretiens psychologiques (cf. FCL-JAR 3 ; Appendice 17 des Titres B et C Exigences psychologiques).

5.1.3 L'OFAC édicte en outre des directives qui complètent les dispositions des règlements JAR-FCL relatives notamment à la formation,

aux examens d'aptitude et aux contrôles des compétences, afin de tenir compte entre autres des particularités de la topographie et de l'espace aérien de la Suisse (art. 10 al. 1 OJAR-FCL). Ces directives sont, notamment, publiées sur le site internet de l'Office (art. 10 al. 2 OJAR-FCL).

5.2

5.2.1 Aux termes du JAR-FCL 1.010 (c), un Etat membre des JAA peut, à tout moment et conformément à ses procédures nationales, connaître des actions juridiques, procéder à une limitation des privilèges, ou prononcer une suspension ou une révocation, à propos de toute licence, qualification, autorisation, approbation ou de tout certificat qu'il aura délivré(e) conformément aux règles du JAR-FCL, s'il est établi qu'un candidat ou titulaire de licence n'a pas satisfait ou ne satisfait plus aux règles du JAR-FCL ou à la législation nationale appropriée de l'Etat de délivrance de la licence.

5.2.2 Selon l'art. 92 LA, s'il y a eu violation des dispositions de la loi ou des ordonnances et autres prescriptions édictées pour son application par les autorités compétentes ou des dispositions des accords sur l'aviation, l'OFAC peut, indépendamment de l'introduction et du résultat de toute procédure pénale, prononcer le retrait temporaire ou définitif d'autorisations, licences et certificats ou la restriction de leur étendue (a) ou le séquestre d'aéronefs dont l'usage ultérieur mettrait en danger la sécurité publique ou dont l'usage abusif est à craindre (b).

A cet égard, l'art. 11 al. 1 OJAR-FCL prévoit que l'Office peut en particulier refuser de délivrer une licence ou une autorisation JAR-FCL et les privilèges y afférents, prononcer leur retrait temporaire ou définitif, ou limiter leur portée, notamment:

> a. si le candidat ou le titulaire de la licence ou de l'autorisation ne remplit pas ou ne remplit plus les conditions fixées dans les règlements JAR-FCL ou dans la législation nationale ;
>
> b. si le candidat ou le titulaire de la licence ou de l'autorisation a violé gravement ou de manière réitérée les règlements JAR-FCL ou la législation nationale ;
>
> c. s'il est à craindre que le candidat ou le titulaire de la licence ou de l'autorisation ne mette en danger l'ordre et la sécurité publics ou ne compromette des intérêts militaires dans l'exercice de son activité de pilote, en particulier s'il est sous tutelle, s'il est alcoolique ou toxicodépendant, ou s'il a été condamné à une peine privative de liberté pour un crime ou un délit ;

d. si le candidat ou le titulaire de la licence ou de l'autorisation n'acquitte pas les taxes imposées.

5.3 Lorsque l'élément déterminant qui permet à l'OFAC de prononcer, en vertu de l'art. 92 LA, la déchéance des privilèges d'une licence de pilote privée d'avion (PPL[A]) est l'inaptitude de son titulaire, cette décision est prise dans l'intérêt de la personne concernée elle-même et dans celui de la sécurité aérienne. Du moment que le but répressif est absent (ATAF 2013/16 consid. 4 ss), cette mesure ne présente pas un caractère pénal, et n'a que des conséquences indirectes et fortuites sur les droits et obligations de nature civile de l'intéressé, la licence de pilote privé ne permettant pas le pilotage d'aéronefs contre rémunération. Selon la jurisprudence, cette procédure vise donc avant tout à répondre à un souci de sécurité (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6784/2011 du 3 juillet 2012 consid. 3.5.6).

Il est en outre indifférent que les circonstances fondant l'inaptitude se soient produites en Suisse ou à l'étranger. La motivation de l'inaptitude à la jouissance des privilèges découlant d'une licence de pilote privé peut ainsi également se fonder sur la violation de prescriptions de sécurité commises à l'étranger. Le droit suisse est applicable (cf. décision de l'ancienne Commission fédérale de recours en matière d'infrastructures et d'environnement B-2003-163 du 24 octobre 2005 consid. 4). Il importe enfin peu que l'autorité étrangère décide, par exemple pour des motifs d'opportunité, de classer ou de ne pas ouvrir la procédure pénale. La mesure de protection ne suppose en effet pas une violation fautive des règles topiques.

6.

6.1 Le recourant estime, tout d'abord, que l'autorité inférieure a tardé à prononcer le retrait de sa licence et l'aurait notamment laissé regagner la Suisse, puis participer à une rencontre d'hydravions début août 2012. L'Office fédéral aurait dès lors toléré sur une relative longue période la poursuite de son activité de pilote privé, ce qui démontrerait l'absence de nécessité à agir.

L'autorité inférieure s'oppose à cet argument et relève, s'agissant de l'urgence du prononcé de la décision litigieuse, qu'elle s'est imposée seulement après avoir eu connaissance de la prise de position du recourant. Ce sont en effet les déclarations du 30 (ou 31) juillet 2012 de ce dernier qui l'ont conduite à retenir un défaut d'aptitude (connaissances techniques déficientes et mauvaise appréciation par le pilote de ses propres capacités). Le délai de deux semaines pour la rédaction de la

décision s'explique en outre aisément par la période estivale, la traduction d'une décision rédigée à l'origine en allemand et le processus de validation interne. L'autorité inférieure n'a enfin pas tenu compte dans son processus décisionnel interne de la prochaine tenue de la rencontre d'hydravions de (…), du 9 au 13 août 2012. Dans le cas contraire, elle aurait interdit au recourant d'y participer (cf. réponse de l'OFAC du 12 novembre 2012, p. 5).

6.2 Le retrait d'une licence de pilote se fait, en général, par voie de décision motivée. Il est souvent précédé d'une brève enquête, en particulier quand il s'agit d'étayer ou d'infirmer des soupçons. Durant l'enquête, l'intéressé bénéficie des garanties propres à la procédure administrative. En particulier, le droit d'être entendu doit être respecté (art. 29 PA). On ne saurait dès lors reprocher à l'autorité inférieure d'avoir offert une occasion au recourant de s'exprimer sur l'incident jusqu'au 10 août 2013. Le droit d'être entendu sert d'ailleurs non seulement à établir correctement les faits, mais constitue également un droit indissociable de la personnalité garantissant à un particulier le droit de participer à la prise d'une décision qui touche sa position juridique. En tant que droit de participation, le droit d'être entendu englobe donc tous les droits qui doivent être attribués à une partie pour qu'elle puisse faire valoir efficacement son point de vue dans une procédure (ATF 132 II 485 consid. 3.2, ATF 129 II 497 consid. 2.2).

Indépendamment de ces garanties de procédure, les contingences liées aux procédures internes d'une administration ne permettent en outre pas souvent de prendre une décision immédiate, surtout lorsque la décision ne peut être prise par le fonctionnaire-enquêteur, mais qu'elle dépend du chef de section ou d'une autorité de surveillance. En l'espèce, en rendant une décision motivée dans le mois qui a suivi l'incident, un peu plus de deux semaines après avoir identifié le pilote en cause et quatre jours après l'échéance du délai imparti au recourant pour se déterminer sur les circonstances de l'incident, le Tribunal ne voit pas que l'autorité inférieure a abusivement tardé. L'autorité inférieure soutient d'ailleurs de manière convaincante que c'est bien la prise de position du 30 (ou 31) juillet 2012 du recourant qui l'a conduite à prononcer une décision de retrait de "sécurité", alors que ses services envisageaient auparavant de prononcer une simple décision "d'admonestation". Dans ces circonstances, l'Office apparaît avoir privilégié la sauvegarde des droits constitutionnels du recourant plutôt qu'un prononcé précipité. On ne saurait le lui reprocher, compte tenu de la retenue qui s'impose au Tribunal dans ce domaine.

Mal fondé, ce grief sera ainsi rejeté.

7.

7.1 Sur le fond, le recourant s'insurge contre le retrait de sa licence de pilote privé. Il estime, en particulier, que les choix qui ont présidé au décollage (choix de l'alignement, axe de décollage dégagé, libre d'obstacles, absence de bateaux, etc.) ont été purement ignorés par l'autorité inférieure et qu'il y avait lieu de remettre dans son contexte son erreur d'estimation des paramètres qui l'a conduit à voler sous un pont. Plusieurs pilotes, instructeurs de vol ou membres du personnel naviguant ont d'ailleurs tenu à relever, d'une part, leur incompréhension face au prononcé d'un tel retrait de sa licence et, d'autre part, ses qualités de pilote (soigneux, calme, consciencieux, très bon pilote et très expérimenté). La décision attaquée remonterait dès lors selon lui à une autre époque et serait à ce titre choquante. Son choix de vol relevant de la pure technique aéronautique ne saurait enfin remettre en cause sa conception du « bien et du mal », soit son aptitude morale à voler.

Pour sa part, l'autorité inférieure relève que lorsqu'elle arrive à la conclusion que le titulaire d'une licence de pilote privé n'est plus en mesure ou plus capable de conduire un aéronef de manière sûre et en respectant les normes, elle prononce un retrait de licence pour une durée indéterminée. En l'occurrence, elle a retenu que l'incident survenu en Finlande ainsi que la prise de position subséquente du recourant montrent que celui-ci maîtrise peu les connaissances de base concernant les performances des aéronefs et toutes leurs implications physiques. De plus, sa prise de position et ses réactions à l'égard des autorités finlandaise et suisse ont montré non seulement qu'il a de la peine à reconnaître les lacunes en question, mais qu'il pratique assez souvent son activité aéronautique en procédant par tâtonnements ("Trial and Error"). Ce mode de comportement est d'ailleurs clairement à l'œuvre dans l'incident survenu en Finlande, de même que dans l'accident de (…) et dans celui de la H._____. L'Office fédéral explique avoir dès lors émis des doutes quant à l'aptitude « morale » du pilote et estimé que ceux-ci justifieraient également en soi le retrait avec effet immédiat de sa licence de pilote jusqu'à ce qu'une évaluation de psychologie du trafic ait été réalisée.

7.2

7.2.1 Selon l'art. 8 al. 1 ORA, avant d'entreprendre un vol, le pilote commandant de bord doit prendre connaissance de tous les renseignements disponibles qui lui seront utiles. Il lui appartient ainsi de

préparer son vol de manière sérieuse, consciencieuse et complète, en toute circonstance, en allant à la recherche de tout renseignement utile, notamment sur les procédures d'envol et les restrictions en vigueur (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2726/2010 du 6 août 2013 consid. 5.3.2). Cela signifie, en particulier, qu'avant de procéder au décollage, un pilote commandant de bord doit calculer sur la base des facteurs déterminants la distance et les paramètres de performance qui permettent, lors du décollage, de survoler les obstacles à une hauteur suffisante (cf. décision attaquée, p. 2 deuxième paragraphe).

En l'occurrence, l'autorité inférieure a retenu que le recourant avait méconnu les prescriptions techniques liées aux performances et à la préparation de vol et pris le risque de décoller à la surface de l'eau à proximité et en direction d'un pont lors de conditions climatiques qu'il ne maîtrisait pas. De ce fait, elle a retenu que le recourant avait conduit son aéronef de façon négligente ou imprudente pouvant entraîner un risque pour la vie ou les biens de tiers (art. 6 ORA) et enfreint les principes de « good airmanship ». L'on précisera en outre que les différentes prescriptions de sécurité qu'il a enfreintes à cette occasion (cf. prise de position des autorités finlandaises du 26 juillet 2012) sont destinées à prévenir des accidents. Il importe dès lors peu qu'il y ait ou non la survenance d'un danger concret (présence d'obstacles par exemple) ou une lésion, car le pilote commandant de bord doit les respecter en tout temps et en toute situation ; il ne dérogera à ces règles que s'il le juge nécessaire pour des motifs de sécurité (art. 5 al. 1 ORA). Ainsi que l'a retenu l'autorité inférieure, de tels motifs de sécurité n'étaient manifestement pas réalisés en l'espèce. Le recourant se devait en effet de planifier son décollage de telle manière qu'il puisse garder la maîtrise permanente de son aéronef de façon que la réussite d'une procédure de vol ne fasse jamais de doute. Or, sa manière d'agir l'a conduit à enfreindre plusieurs prescriptions de sécurité, à mettre en œuvre une manœuvre dangereuse et à voler en fin de compte sous un pont. Il s'ensuit que cet incident est objectivement grave. C'est ainsi à raison que l'autorité inférieure est intervenue au titre des art. 92 LA et art. 11 al. 1 OJAR-FCL, lus en corrélation avec JAR-FCL 1.010 (c).

7.2.2 Les conclusions que tire l'autorité inférieure de la violation de ces prescriptions de sécurité ne sont ensuite en rien insoutenables. En effet, compte tenu des conditions climatiques reconnues défavorables, le recourant devait savoir qu'il était tenu de redoubler de prudence, de préparer la planification de son vol avec une attention accrue et de s'abstenir de prendre le moindre risque. Les règles de l'air qu'il a violées

constituent de plus des prescriptions essentielles de la sécurité aérienne dont il est notoire que l'inobservation entraîne un risque sérieux d'accident. La circonstance que le recourant plaide avoir procédé à un second décollage quelques minutes plus tard sans la moindre difficulté témoigne en outre qu'un pilote au fait des prescriptions de sécurité applicables n'aurait pas connu les mêmes difficultés.

Quoi qu'en dise le recourant et comme le relève l'autorité inférieure, il n'a ainsi pas su prendre en compte les prescriptions de sécurité lors de la planification du vol, il n'a pas su piloter son aéronef dans le cadre de ces limitations en raison d'une mauvaise appréciation de ses propres capacités de pilote commandant de bord, et il n'a pas fait preuve d'un jugement et d'un comportement d'aviateur diligent en négligeant la planification de la phase d'envol et en choisissant délibérément de voler sous un pont après s'être aperçu de ses erreurs initiales. Sur la base de cet unique incident, l'autorité inférieure pouvait dès lors retenir qu'il existe au dossier des indices suffisants d'un cas d'inaptitude, à savoir que le recourant ne présente en l'état pas les garanties nécessaires qu'il observera à l'avenir les prescriptions de sécurité en vigueur. Il reconnaît d'ailleurs avoir besoin d'un « refresh » dans ce domaine. Une mesure administrative s'imposait en conséquence.

7.2.3 L'art. 11 al. 1 let. a et c OJAR-FCL, en lien avec FCL 3.205 (« Conditions d'aptitude psychiatrique »), permet également à l'autorité inférieure de prononcer le retrait d'une licence aux personnes dont l'aptitude caractérielle (« flugcharakterliche Tauglichkeit » ; ou « aptitude morale » selon la terminologie de l'art. 5 de l'ordonnance du DETEC concernant les licences du personnel navigant de l'aéronautique qui ne sont pas réglementées, ni harmonisées à l'échelon européen du 25 mars 1975 [RS 748.222.1]) – autrement dit la personnalité – est a priori incompatible avec la sécurité du trafic aérien (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-6784/2011 du 3 juillet 2012 consid. 3.1). En effet, l'activité de pilote commandant de bord, hautement risquée, suppose un sens aigu des responsabilités et de l'ordre ainsi qu'une bonne maîtrise de soi. Il est donc légitime que l'autorité inférieure restreigne les possibilités de vol de personnes ayant montré par le passé qu'elles n'étaient pas fiables (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2401/2011 du 6 janvier 2012 consid. 6.4.1 et réf. cit.), c'est-à-dire s'il est à craindre que, dans l'exercice de leur activité soumise à autorisation, elles ne mettent en danger l'ordre et la sécurité publics ou des intérêts militaires.

En l'occurrence, l'Office fédéral a retenu que les prises de position du recourant à l'égard des autorités, suisse et finlandaise, montrent qu'il a de la peine à reconnaître ses lacunes techniques et qu'il pratique assez souvent son activité aéronautique en procédant par tâtonnements (« Trial and Error »). Cette appréciation est justifiée au vu du dossier et compte tenu de la retenue que s'impose le Tribunal dans ce domaine. Il ressort en particulier de l'incident du 15 juillet 2012 que le recourant semble enclin à effectuer des choix pour le moins surprenants et à s'accommoder de manœuvres très dangereuses. La défense opposée par le recourant à l'autorité inférieure est d'ailleurs symptomatique à cet égard. Plutôt que d'admettre qu'il a démontré en Finlande des lacunes techniques dans la préparation du vol et la dangerosité de la manœuvre que celles-ci ont entraînée, le recourant préfère remettre en cause le concept de mise en danger abstraite qui sous-tend les prescriptions de sécurité enfreintes et affirme que voler sous un pont était justifié pour des motifs de sécurité. Non sans une certaine ironie, il affirme de surcroît qu'il aurait agi différemment s'il ne s'était pas trouvé face au « Puumalansalmi Bridge », mais devant un pont menaçant de s'affaisser, trois pétroliers ou un groupe de baleines (cf. mémoire de recours, p. 10 ch. 133). Il perd toutefois de vue qu'il n'est pas admissible qu'un pilote puisse accepter l'éventualité que ses méconnaissances techniques le contraignent à procéder à des manœuvres dont la réussite n'est pas assurée.

En une telle occurrence, l'autorité inférieure pouvait manifestement voir dans le dossier du recourant les éléments suffisants pour questionner son aptitude à faire preuve en tout temps d'un jugement et d'un comportement d'aviateur. La circonstance qu'il est décrit par d'autres pilotes, instructeurs ou personnel naviguant comme un pilote très prudent n'y change rien. Ainsi que le relève à juste titre l'autorité inférieure, ces témoignages ne sont pas forcément en contradiction avec les constatations à la base de la décision attaquée, tant il est vrai qu'un pilote excellent aux commandes de son appareil peut aussi présenter des lacunes quant à sa capacité d'évaluer les limites de performance de son aéronef (cf. réponse de l'OFAC du 12 novembre 2012, p. 4 s.). Ils ne sont de plus pas unanimes. Il suffit de rappeler à cet égard que le groupe de vol à moteur de (…) a retiré la formation MOU(A) de son école en raison, notamment, du caractère « fougueux » du recourant qui lui « fait prendre des décisions [que le groupe n'est] pas en droit de cautionner comme, par exemple, certains de [s]es choix de places d'atterrissages qui peuvent se révéler fort dangereux, à l'image de [s]on malheureux accident » de H._____ (cf. courrier du 1er novembre 2011 déposé en complément à la réponse du 12 novembre 2012 de l'autorité inférieure). C'est ainsi de

manière conforme au droit que l'autorité inférieure a émis des doutes sur l'aptitude caractérielle du recourant en tant que pilote.

Il n'y avait enfin pas lieu de procéder dès à présent aux vérifications médico-légales imposées par les circonstances, dès lors que le retrait de sécurité s'imposait déjà en raison des connaissances techniques déficientes du recourant.

7.3 Il demeure à examiner la proportionnalité de la mesure ordonnée.

7.3.1 Le principe de la proportionnalité, garanti par l'art. 5 al. 2 Cst. – et rappelé également par l'art. 36 al. 3 Cst. comme condition nécessaire à toute restriction des droits fondamentaux –, exige qu'il y ait un rapport raisonnable entre le but d'intérêt public poursuivi et le moyen choisi pour l'atteindre. Il se subdivise en trois règles, à savoir la règle de l'aptitude, celle de la nécessité et celle de la proportionnalité au sens étroit, appelée aussi règle de la prépondérance de l'intérêt public (ATF 136 IV 97 consid. 5.2, ATF 136 I 17 consid. 4.4 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 du 15 juin 2011 consid. 9.1, non publié à l'ATAF 2012/23). Le principe de l'aptitude impose que la mesure administrative soit propre à atteindre le but poursuivi (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 précité consid. 9.1.1) ; la règle de la nécessité que la mesure ne puisse être atteinte par une autre mesure moins incisive (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 précité consid. 9.1.2) ; et la règle de la prépondérance de l'intérêt public que l'autorité procède dans chaque cas particulier à une pesée entre l'intérêt public poursuivi et l'intérêt privé opposé afin de s'assurer que la mesure administrative, bien qu'apte et nécessaire, soit encore dans un rapport raisonnable avec l'atteinte imposée à l'administré (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-3713/2008 précité consid. 9.1.3).

7.3.2 Ces conditions sont clairement remplies en l'occurrence. En effet, la sécurité aérienne est un intérêt public majeur face auquel les autres intérêts, notamment ceux liés à un loisir, doivent céder le pas (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2A.539/2003 du 23 janvier 2004 consid. 5 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-1983/2006 du 18 octobre 2010 consid. 8.3). La décision attaquée ne porte au demeurant qu'une atteinte légère aux intérêts du recourant, qui se voit restreint dans l'exercice d'une activité de loisir. Il s'agit en outre d'une mesure administrative ordonnée dans le but de sauvegarder l'ordre public et, plus particulièrement, de protéger la sécurité aérienne contre un pilote commandant de bord qui présente des indices importants d'inaptitude à voler. Quand bien même le

recourant considère cette mesure comme une grave atteinte à sa liberté personnelle, cette décision ne constitue pas, en droit, une mesure restrictive de liberté, puisqu'en aucune façon elle ne vise à léser ce bien juridique. Il s'agit au contraire d'une mesure de protection prise en faveur de l'intéressé lui-même, celui-ci étant susceptible de mettre en péril son patrimoine, son intégrité corporelle ou sa vie ou celle de tiers en pilotant un avion. La mesure s'inscrit enfin comme une mesure sociale, puisqu'elle écarte un pilote dont l'inaptitude a déjà été une source de danger et qui présente des risques de récidive. La restitution de la licence pourra entrer enfin en ligne de compte dès que l'inaptitude aura disparu.

On ne voit dès lors pas sur quelle base l'autorité inférieure aurait pu fonder une mesure moins incisive (remontrance, avertissement, conduite accompagnée notamment), qui non seulement ne protégerait pas suffisamment le recourant et la société, mais de surcroît n'atteindrait pas le but de sécurité recherché. En cas d'inaptitude, le risque de futures infractions est en effet sensiblement plus grand et plus concret qu'en cas d'infractions commises par un commandant de bord apte à piloter. Enfin, selon l'autorité inférieure qui n'est pas contredite sur ce point, la mesure pourrait être levée en l'espace de deux à cinq semaines au maximum.

7.3.3 Dans ces circonstances, le Tribunal considère que la mesure litigieuse est conforme aux règles d'aptitude et de nécessité, et qu'elle respecte l'exigence de proportionnalité au sens étroit. Compte tenu de la retenue qui s'impose dans ce domaine, elle s'avère également opportune.

8.

8.1 Le recourant vient enfin contester les clauses contenues au chiffre 2 du dispositif de la décision attaquée, en tant qu'elles énoncent que la licence ne peut être restituée que sur présentation d'une attestation écrite démontrant qu'il a suivi les cours sur les branches théoriques « Performances et planification de vol » et au moins cinq blocs d'instruction sur la branche « Performance et planification de vol » d'une heure de vol chacun, dont deux blocs sur hydravion auprès d'une école suisse d'aviation ou d'un instructeur de vol, une attestation de réussite de l'examen théorique pour pilote privé de la branche « Performances et planification de vol », une attestation confirmant qu'il a accompli avec succès un vol d'examen en compagnie d'un examinateur de vol désigné par l'OFAC et la présentation d'une attestation selon laquelle une expertise réalisée par un psychologue désigné par l'OFAC confirme qu'il possède une aptitude morale suffisante.

L'autorité inférieure explique, à cet égard, qu'elle a énoncé dans la décision les mesures correctives qui doivent raisonnablement permettre au recourant de retrouver rapidement sa licence. Ces mesures visent, d'une part, à permettre au recourant d'identifier et de corriger ses lacunes aéronautiques en suivant un enseignement théorique des bases assorti d'une mise en pratique dans le cadre d'un cours de pilotage incluant des évaluations théoriques et pratiques. De l'autre côté, l'autorité a exigé que le recourant subisse une expertise de sa personnalité auprès d'un psychologue du trafic. Cette mesure doit permettre d'examiner l'inclination du recourant à prendre des risques et de définir des mesures de suivi si cela s'avère vraiment nécessaire.

8.2 Le retrait de sécurité d'une licence de pilote privé doit durer jusqu'à ce que l'on puisse admettre que la mesure n'est plus justifiée. Si l'intéressé rend cette condition vraisemblable, il peut solliciter de l'autorité de retrait la prise d'une nouvelle décision. Si l'autorité, malgré les efforts de la personne concernée, ne peut faire de pronostic favorable, elle refusera la restitution. Elle pourra également la subordonner à des conditions ou des charges dans l'intérêt de la sécurité aérienne. En effet, conformément aux principes du droit administratif, une autorisation peut être assortie de clauses accessoires, lorsqu'à défaut, elle pourrait être légalement refusée (ATF 131 II 248 consid. 6.1 et 6.2). En l'occurrence, l'autorité inférieure a annoncé les points sur lesquels portera son examen lors d'une requête en restitution de la licence de pilote du recourant. Ces clauses ne conditionnent pas la validité de la décision de retrait (cf. TANQUEREL, op. cit., p. 292 n. 853). Elles n'ont en effet pas d'influence directe sur les effets de celle-ci, car elles n'en sont pas un élément nécessaire, mais seulement un complément. En revanche, en raison de leur caractère autonome, elles peuvent faire l'objet d'un recours indépendamment du reste de la décision (cf. ATF 129 II 361 consid. 4.2). L'essentiel est alors que leur respect puisse faire l'objet d'un contrôle et qu'elles soient réalistes et proportionnées.

8.3

8.3.1 Dans le cas présent, il n'est pas contesté qu'une formation théorique et pratique puisse être ordonnée si l'aptitude du pilote suscite des doutes. La formation attendue porte en outre uniquement sur les points (performances et préparation du vol ; cf. Appendice 1 des JAR-FCL 1.130 & 1.135) qui ont conduit à l'incident du 15 juillet 2012. Cette mesure est donc apte à remédier aux insuffisances techniques observées. La seule obligation de suivre une formation ne saurait toutefois suffire en l'espèce. L'autorité n'aurait aucune garantie quant

à l'attention portée par le pilote à cette formation et sur ses effets réels sur les méconnaissances techniques observées. C'est dès lors à raison que l'Office fédéral a lié cette formation à un examen théorique et pratique. Cette mesure sera dès lors confirmée.

8.3.2 Selon l'appendice 17 des FCL-JAR 3, un bilan psychologique peut ensuite être demandé comme partie ou complément d'examen psychiatrique ou neurologique quand l'autorité reçoit des informations vérifiables et de source identifiable, qui émettent des doutes concernant la santé mentale ou la personnalité d'un individu donné. Ces informations peuvent avoir été révélées à l'occasion d'un accident ou d'un incident, de problèmes lors de l'entraînement ou de tests de compétence professionnelle, de faits de délinquance ou de faits engageant la sécurité lors de l'exercice des privilèges des licences concernées. L'examen psychologique peut comprendre le recueil de la biographie, le suivi de l'aptitude aussi bien que des tests de personnalité et des entretiens psychologiques.

En l'occurrence, le Tribunal a retenu que l'Office fédéral avait raison d'émettre des doutes sur l'aptitude caractérielle du recourant. En présence de tels doutes, il y a lieu de se demander si et dans quelle mesure le pilote peut voler. Autrement dit, si le pilote concerné est capable de se libérer ou de contrôler son trait de caractère par sa propre volonté. Seul un bilan psychologique est en mesure de répondre à ces questions et de définir, s'il y a lieu, les mesures de suivi nécessaires. Il est dès lors approprié que l'autorité inférieure précise d'ores et déjà que l'examen de la restitution de la licence de pilote du recourant portera sur cet élément également et que le recourant pourra vraisemblablement écarter ces doutes en présentant un bilan psychologique. Il n'existe en outre pas de mesure moins incisive pouvant garantir que le recourant ne présente pas une inaptitude caractérielle à voler, et il n'en propose d'ailleurs aucune. Il faut enfin garder à l'esprit que l'ensemble des pilotes sont tenus de présenter régulièrement des certificats médicaux pour exercer leur activité de loisir, mais hautement à risque. Cette mesure sera ainsi également confirmée.

8.4 Il faut dès lors constater, en résumé, que les mesures prescrites par l'autorité inférieure sont réalistes, proportionnées aux circonstances et contrôlables.

9.
Au vu de ce qui précède, le recours contre la décision sur la demande de récusation doit être admis pour des motifs formels qui n'ont pas été plaidés par le recourant. Le recours contre le retrait de la licence de pilote, mal fondé, sera quant à lui rejeté

10.
10.1 En règle générale, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Si celle-ci n'est déboutée que partiellement, ces frais sont réduits (art. 63 al. 1 PA). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes ou déboutées (art. 63 al. 2 1ère phrase PA).

En l'espèce, il faut retenir que le recourant succombe entièrement. Il se justifie qu'il supporte la totalité des frais de procédure, qui s'élèvent à 2'000 francs (1'500 francs + 500 francs). Ce montant sera entièrement prélevé sur les avances de frais faites dans chacune des deux procédures avant leur jonction.

10.2 Selon l'art. 64 al. 1 PA et l'art. 7 al. 1 et 2 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), la partie qui obtient gain de cause a droit à des dépens pour les frais nécessaires occasionnés par le litige.

Succombant, le recourant n'a pas droit à des dépens. L'autorité inférieure n'y a elle-même pas droit (art. 7 al. 3 FITAF).

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours du 25 octobre 2012 est admis. La décision du 4 octobre 2012 de l'autorité inférieure est annulée au sens des considérants qui précèdent.

2.
Le recours du 14 septembre 2012 déposé contre la décision du 14 août 2012 de l’autorité inférieure est rejeté.

3.
Les frais de la présente procédure, fixés à 2'000 francs, sont mis à la charge du recourant. Ils seront entièrement prélevés sur les avances de frais du même montant effectuées.

4.
Il n'est pas alloué de dépens.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (Recommandé)
– au Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

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

Le président du collège :	Le greffier :
Jérôme Candrian	Olivier Bleicker

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]). Ce 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 :