Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour I
A-3431/2014

Arrêt du 28 novembre 2016

Composition

Marie-Chantal May Canellas (présidente du collège),
Jürg Steiger, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Valérie Humbert, greffière.

Parties

A._____,
représenté par Maître Pierre Moreillon,
Rue Cheneau-de-Bourg 3, Case postale 6983,
1002 Lausanne,
recourant,

contre

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

Objet

Restriction de l'extension d'atterrissages en montagne en ce qui concerne les vols passagers.

Faits :

A.
A._____est titulaire d'une licence commerciale de pilote d'hélicoptère depuis 2002 et d'une extension d'atterrissages en montagne avec transport de passagers depuis 2003. Il est également titulaire depuis 1992 d'une licence commerciale de pilote d'avion.

B.

B.a Le (…), A._____a été victime d'un accident aux commandes d'un hélicoptère à l'occasion d'un vol d'entraînement qui consistait en une série d'atterrissages sur différentes places en montagne. Alors qu'il procédait à un survol à but d'observation du glacier B._____ en Valais, son appareil est entré en collision avec le glacier et a été détruit.

B.b A._____ a signalé l'accident à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) ainsi qu'au Service d'enquête suisse sur les accidents (SESA; renommé Service suisse d'enquête de sécurité [SESE] depuis le 1er février 2015), lequel a rendu le 9 janvier 2014 un rapport sommaire (cf. art. 21 de l'ordonnance du 23 novembre 1994 relative aux enquêtes sur les accidents d'aviation et sur les incidents graves [OEAA, RS 748.126.3; abrogé le 1er février 2015, RO 2015 215]) se basant exclusivement sur les déclarations de l'équipage et concluant sous la rubrique "nature de l'accident" à une perte de contrôle.

B.c Le 19 mars 2014 un inspecteur de la section de la sécurité des opérations aériennes hélicoptères de l'OFAC (SBHE) a demandé l'ouverture d'une procédure à l'encontre d'A._____. Par courrier du 27 mars 2014, l'OFAC a avisé A._____ qu'il envisageait de lui retirer son extension de licence aux atterrissages en montagne jusqu'à l'accomplissement d'un entraînement avec un instructeur de vol de montagne. Un délai lui était octroyé pour se déterminer au sujet du déroulement des faits et de la mesure prévue.

B.d Après consultation du dossier de la cause, A._____ a pris position par acte du 29 avril 2014. Selon lui, l'accident a été la conséquence d'un concours de circonstances malheureux. En substance, après avoir rappelé ses états de service en qualité de pilote, se prévalant en particulier de 880 atterrissages en montagne, A._____ a déclaré être spontanément prêt à suivre un entraînement approfondi en compagnie d'un instructeur et conclu à l'abandon de toute mesure administrative à son encontre.

B.e Par décision du 21 mai 2014, se fondant sur l'article 92 de la loi fédérale du 21 décembre 1948 sur l'aviation (LA, RS 748.0), l'OFAC a restreint avec effet immédiat l'extension d'atterrissages en montagne de la licence commerciale de pilote d'hélicoptère d'A._____, en ce qui concerne les vols avec passagers (ci-après : l'extension d'atterrissages en montagne avec passagers), jusqu'à ce que celui-ci accomplisse un entraînement avec un instructeur de vol consistant à effectuer 50 atterrissages en Suisse sur un minimum de 10 places d'atterrissages de montagne différentes, situées au-dessus de 2700 mètres. Pour des motifs d'intérêt public jugé prédominant, l'OFAC a également retiré l'effet suspensif à tout éventuel recours. En substance, l'OFAC relevait dans sa motivation que les causes exactes de la perte de contrôle ayant entraîné l'accident n'ont pas pu être déterminées. Selon l'office, si une erreur de pilotage ne pouvait pas être reprochée à A._____, elle ne pouvait non plus être exclue et devait même être clairement envisagée vu les circonstances. L'OFAC était en effet d'avis qu'A._____ n'était pas au bénéfice d'un entraînement suffisant en matière de vol de montagne en hélicoptère. Toutefois, vu son expérience et son parcours de pilote, la mesure de restriction a été limitée au vol avec passagers.

B.f Donnant suite le 3 juin 2014 à une sollicitation téléphonique de l'avocat nouvellement constitué d'A._____, l'OFAC a refusé d'entrer en matière sur une éventuelle reconsidération de sa décision.

C.

C.a Par acte du 20 juin 2014, A._____, dûment représenté, interjette recours par devant le Tribunal administratif fédéral (TAF) à l'encontre de cette décision concluant à son annulation. A titre provisionnel, il requiert la restitution immédiate de l'effet suspensif au recours. En substance, le recourant critique le manque de dialogue de l'OFAC et se plaint d'une violation du principe de proportionnalité dans le sens que les intérêts visés par la décision peuvent être atteints par une mesure moins incisive puisqu'il s'est volontairement engagé à s'abstenir d'effectuer des atterrissages en montagne avant d'avoir accompli un programme de vol avec un instructeur. Pour le surplus, le recourant relève des prétendues contradictions dans la décision litigieuse qu'il estime insuffisamment motivée.

C.b Invité par ordonnance du TAF du 24 juin 2014 à se déterminer sur la requête en restitution de l'effet suspensif, l'autorité inférieure conclut au rejet de celle-ci dans sa réponse du 16 juillet 2014.

C.c Cette prise de position est transmise au recourant, lequel déclare confirmer sa requête. Il demande en outre – par pli du 15 août 2014 – que l'autorité inférieure ne soit acheminée à déposer une réponse sur le fond qu'une fois qu'il l'aura indiqué, ce qui lui permettrait d'accomplir dans l'intervalle un programme volontaire de vol avec instructeur et amènerait éventuellement l'autorité inférieure à revoir sa position.

C.d Le 28 août 2014, le Tribunal avise le recourant qu'il retient qu'il s'agit là d'une requête en suspension de la procédure et l'invite, par ailleurs, à préciser s'il entend produire une écriture supplémentaire concernant la question de la restitution de l'effet suspensif.

C.e Le recourant fait savoir, par courrier du 5 septembre 2014, qu'il désire déposer une écriture complémentaire sur cet objet. Dans le même courrier, il affirme, preuve à l'appui, avoir effectué le vol d'entraînement avec instructeur qu'il a spontanément décidé et annoncé à l'autorité inférieure le 29 avril 2014. De ce fait, selon lui, il ne subsisterait plus aucun doute sur ses capacités de pilotage et, par conséquent, la décision querellée devrait être annulée. Il a au surplus confirmé sa requête en suspension, ajoutant qu'il convenait aussi « par économie de procédure de surseoir provisoirement à la procédure incidente » (portant sur la question de l'effet suspensif).

C.f Par ordonnance du 19 septembre 2014, le TAF invite le recourant à déposer une réplique sur la question de la restitution de l'effet suspensif et, dans un même temps, à lui faire savoir s'il souhaite maintenir sa requête tendant à une suspension de la procédure.

C.g Par réplique du 1er octobre 2014, le recourant confirme son souhait de voir l'effet suspensif au recours restitué. Il retire cependant, dans la même écriture, sa requête en suspension de la procédure.

C.h Le 13 octobre 2014, l'autorité inférieure dépose une duplique sur la question de l'effet suspensif. Cette duplique a été communiquée au recourant le 15 octobre 2014.

C.i Par décision incidente du 20 octobre 2014, le TAF rejette la requête de restitution de l'effet suspensif jugeant à l'issue d'une pondération des intérêts en présence que ceux du recourant s'effacent devant l'intérêt public à la protection de la sécurité aérienne. Le TAF prend également acte du retrait de la requête du recourant en suspension de la procédure.

D.

D.a Invitée à déposer sa réponse sur le fond par ordonnance du TAF du 21 octobre 2014, l'autorité inférieure, par pli du 12 novembre 2014, renvoie à ses déterminations produites dans la procédure incidente. Elle précise que sa décision respecte le principe de la légalité et renvoie à l'art. 27 let. a de l'ordonnance du département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) du 25 mars 1975 concernant les licences du personnel navigant de l'aéronautique qui ne sont pas réglementées, ni harmonisées à l'échelon européen (aRPN, RS 748.222.1). Pour le surplus, elle relève que le recourant manquait d'expérience : hormis les 7 atterrissages effectués le jour de l'accident, il n'avait procédé à aucun atterrissages en montagne au cours des 90 jours précédents. L'autorité inférieure est d'avis que la gestion du vent doit être maîtrisée par un pilote et qu'une soudaine turbulence causée par une bourrasque de vent doit être anticipée, par exemple en choisissant un autre axe d'approche. S'agissant du principe de la proportionnalité, l'autorité inférieure rappelle que la mesure ne concerne que le transport des passagers en montagne.

D.b Dans sa réplique du 15 décembre 2014, le recourant réfute l'argument de la légalité rappelant que, d'une part, l'art. 92 LA ne s'applique qu'en cas de violation des dispositions légales, ce qui n'est pas le cas de l'espèce et que, d'autre part, l'art. 27 let. a aRPN ne repose pas sur une base légale suffisante et de surcroît ne vise que l'hypothèse où un titulaire n'a plus l'aptitude physique ou mentale requise. Le recourant se plaint également de ce que l'autorité inférieure s'est basée sur le rapport sommaire du SESA, sans diligenter une enquête contradictoire alors que le SESA s'est éloigné de ses déclarations. En substance, selon lui, l'imprévisibilité de certains phénomènes météorologiques ne peut engager la responsabilité du pilote. Le recourant estime encore que l'autorité inférieure confond qualité et quantité et qu'à teneur de l'art 123 aRPN l'emport de passagers est admissible même si le pilote n'a pas accompli 50 atterrissages en montagne. Il est d'avis que l'autorité inférieure n'a pas tenu suffisamment compte de son expérience, ni du fait qu'il a, postérieurement à la décision, accompli 4 heures de vol avec 30 atterrissages en conditions délicates avec un instructeur reconnu de l'OFAC.

Le recourant requiert l'appointement d'une audience, la production par l'OFAC des relevés de son expérience de vol en sa possession ainsi que l'octroi d'un délai pour produire des pièces complémentaires et l'audition de témoins qu'il suggère de remplacer par le dépôt de témoignages écrits.

D.c Invitée à dupliquer par ordonnance du TAF du 6 janvier 2015, l'autorité inférieure maintient, par pli du 28 janvier 2015, ses conclusions relatives au rejet du recours. Son écriture est transmise au recourant par ordonnance du 29 janvier 2015.

D.d Le recourant demande par téléphone au TAF à ce que l'audience soit appointée, en raison de son emploi du temps, à une date à fixer après septembre 2015.

E.

E.a Par ordonnance du 18 septembre 2015, le TAF interpelle le recourant et l'autorité inférieure au sujet la suspension de la procédure.

E.b Par écriture du 2 octobre 2015, le recourant informe avoir interrompu temporairement son tour du monde et renouvelle sa demande d'appointement d'une audience, se référant à ses lignes du 15 décembre 2014.

E.c Par pli du 6 octobre 2015, l'autorité inférieure indique de son côté ne pas s'opposer à une éventuelle suspension de la procédure.

E.d Par ordonnance du 11 novembre 2015, le TAF transmet au recourant et à l'autorité inférieure leur dernière écriture respective et les convoque à une séance d'instruction le 26 janvier 2016.

E.e Par écriture du 30 décembre 2015, le recourant intervient en procédure pour renouveler les réquisitions formulées dans sa réplique du 15 décembre 2014.

E.f Par décision incidente du 7 janvier 2016, le TAF rejette la réquisition de preuve tendant à l'audition de témoins présentée par le recourant, ordonne la production par l'autorité inférieure des relevés de vol du recourant en sa possession et lui donne – ainsi qu'au recourant – la possibilité de déposer d'ici le 15 janvier 2016 toute pièce complémentaire utile à l'établissement des faits.

E.g Donnant suite à la requête du recourant, le TAF, par ordonnance du 13 janvier 2016, prolonge jusqu'au jour de la séance d'instruction le délai pour déposer d'éventuelles pièces complémentaires utiles à l'établissement des faits.

E.h Le 15 janvier 2016, l'autorité inférieure livre un classeur de relevés d'expériences de vol sur avion et sur hélicoptère du recourant en sa possession. Par pli du 21 janvier 2016, l'autorité inférieure produit encore un rapport de la section opérations aériennes hélicoptères relatant les derniers instants de vol avant l'accident qui se fonde sur le dossier du SESA, lequel contient notamment, d'une part, les données du FLARM (dispositif électronique d'avertissement de collision fonctionnant à l'aide d'un récepteur GPS) pour la dernière demi–heure de vol de l'aéronef avant l'accident et, d'autre part, la retranscription de cette trajectoire de vol sur les images du logiciel « Google Earth ». L'autorité précise que ses pièces étaient connues depuis le début de la procédure, mais qu'elles n'ont pas été versées en cause car selon elle les autres éléments « suffisaient à prouver le problème de sécurité ayant entraîné le retrait prononcé à l'encontre du recourant ».

F.

F.a Le 26 janvier 2016, le TAF tient audience d'instruction en présence du recourant et de son avocat et, pour l'autorité inférieure, de C._____, collaborateur à la section Normalisation et sanctions SB de l'OFAC – dûment habilité à représenter l'office – et de D._____, inspecteur à la section des opérations aériennes hélicoptères. A cette occasion, le recourant produit une pièce ainsi que des déterminations sur la duplique de l'autorité inférieure et en transmet copie à celle-ci. Le TAF remet au recourant un jeu des pièces reçues de l'autorité inférieure par pli du 22 janvier 2016 et le classeur des relevés des expériences de vol. Pour le surplus, un procès–verbal est dressé, versé en cause et transmis aux parties.

F.b Le 9 mars 2016, l'autorité inférieure se détermine sur la triplique du recourant, concluant une nouvelle fois au rejet du recours. Le 15 mars 2016, le recourant prend position sur les pièces produites par l'autorité inférieure le 21 janvier 2016.

F.c Par ordonnance du 17 mars 2016, le TAF communique aux parties leurs dernières écritures respectives et les invite à déposer d'éventuelles observations finales. L'autorité inférieure se prononce le 29 avril 2016 et le recourant le 2 mai 2016.

F.d Par ordonnance du 3 mai 2016, le TAF transmet aux parties pour informations leurs observations finales respectives et, à la demande du recourant, complète cet envoi le 25 mai 2016 par la transmission des annexes accompagnant l'écriture de l'autorité inférieure.

F.e Le 12 mai 2016, l’avocat du recourant produit une liste des opérations et débours.

F.f Par pli du 31 mai 2016, le recourant intervient spontanément en procédure relativement aux observations finales de l’autorité inférieure. Ce pli est communiqué à l’autorité inférieure par ordonnance du 5 octobre 2016.

Les autres faits, ainsi que les arguments développés par les parties à l'appui de leurs positions respectives, seront repris dans les considérants en droit ci-après, dans la mesure utile à la résolution du litige.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions figurant à l'art. 32 LTAF - non pertinentes en l'espèce - le TAF, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît 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. En particulier, les décisions des départements et des unités de l'administration fédérale peuvent être portées devant le TAF en application de l'art. 33 let. d LTAF.

L'OFAC constitue une unité de l'administration fédérale centrale (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 let. a). L'acte attaqué satisfaisant aux conditions prévalant à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 PA, le TAF est compétent pour connaître du litige.

1.2 La procédure est régie par la PA, pour autant que la LTAF (cf. art. 37 LTAF) ou les dispositions spéciales consacrées par la législation matérielle applicable n'en disposent autrement.

1.3 En vertu de l'art. 48 al. 1 PA, est habilité à recourir devant le TAF quiconque a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c).

1.3.1 Selon la jurisprudence relative à l'art. 48 al. 1 let. c PA, un intérêt n'est digne de protection que si le recourant possède un intérêt actuel et pratique à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée, non seulement

au moment du dépôt du recours, mais encore lors du prononcé de la décision sur recours (ATF 137 I 296 consid. 4.2, ATF 131 I 153 consid. 1.2 ; ATAF 2013/56 consid. 1.3.2 ; PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd., Berne 2011, p. 748 ; VERA MARANTELLI-SONANINI/SAID HUBER, in: Waldmann/Weissenberger [éd.], Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [Praxiskommentar VwVG], 2ème éd., Zürich/Bâle/Genève 2016, art. 48 n° 15). A priori, il n'existe plus lorsque le recourant a exécuté la décision dont est recours.

1.3.2 En l'espèce, le recourant a procédé le 2 septembre 2014, avec un instructeur de vol en montagne, à 30 atterrissages en montagne sur 9 places d'atterrissage différentes situées en dessus de 3'000 mètres d'altitude, alors que la décision litigieuse prescrivait 50 atterrissages sur 10 places d'atterrissage différentes en dessus de 2700 mètres accompagné d'un instructeur de vol en montagne. Le Tribunal observe ainsi que le recourant a, dans une grande mesure, exécuté la décision qu'il conteste. Peu importe à cet égard qu'il se soit spontanément livré à cet entraînement comme il le prétend ou qu'il se soit partiellement plié à la mesure imposée par l'autorité inférieure. Le résultat est le même : la décision est largement exécutée et on peut se demander quel intérêt poursuit en réalité le recourant en ne procédant pas à la totalité de l'entraînement décidé par l'OFAC, alors qu'il lui reste 20 atterrissages à réaliser sur 1 seule place d'atterrissage (ce qui correspond à quelques heures de vol) et qu'il semble admettre lui-même (ce que son comportement atteste) qu'il manquait d'entraînement. Cela étant, force est de constater que, sous l'angle de la recevabilité du recours, la décision n'ayant pas été entièrement exécutée, subsiste un intérêt actuel et pratique au recours.

1.4 Pour le surplus, déposé en temps utile (50 al. 1 PA) et en la forme requise (art. 52 PA), par le destinataire de la décision litigieuse lequel a participé à la procédure devant l'autorité inférieure et possède un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (art. 48 al. 1 let. a et b PA), le recours est donc recevable et il peut être entré en matière sur ses mérites.

2.

2.1

2.1.1 Avant d'exposer le cadre légal applicable au présent litige (cf. consid. 3) et de l'appliquer aux faits de l'espèce (cf. consid. 4–5), il sied de ré-

pondre d'emblée à quelques-uns des griefs du recourant qui soutient abondamment, en particulier dans ses observations finales, que l'autorité ne pourrait plus justifier sa décision postérieurement ni produire de nouveaux éléments. Il faut ainsi rappeler que la procédure administrative n'est pas gouvernée par les mêmes principes que la procédure civile. La maxime des débats s'avère la règle en procédure civile ; l'obligation pour les parties d'alléguer les faits à l'appui de leurs prétentions et d'offrir les preuves permettant d'établir les faits apparaît comme sa principale caractéristique. La conséquence et la sanction de cette obligation résident dans le fait que le tribunal ne pourra pas tenir compte dans son jugement des faits qui ne sont pas allégués et prouvés (cf. DENIS TAPPY, in : Bohnet/Haldy/Jeandin/Schweizer/Tappy [éd.], Code de procédure civile commenté, 2011, art. 55 n° 1 ss). La procédure administrative fédérale est, à l'inverse, essentiellement régie par la maxime inquisitoire : l'autorité constate l'état de fait pertinent et procède d'office, s'il y a lieu, à l'administration des preuves (art. 12 PA). Elle n'est pas liée par les faits allégués et les preuves offertes par les parties. Elle doit s'attacher à établir l'état de fait de manière correcte, complète et objective afin de découvrir la réalité matérielle (cf. CLÉMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, Zurich/Bâle/Genève 2008, n° 140). La maxime inquisitoire doit cependant être relativisée par son corollaire : le devoir de collaborer des parties (art. 13 PA ; ATAF 2014/2 consid. 5.5.2.1 ; GRISEL, op. cit., n° 142). En vertu de l'art. 13 PA, les parties sont ainsi tenues de collaborer à la constatation des faits dans les procédures qu'elles introduisent elles-mêmes (let. a), dans les autres, en tant qu'elles y prennent des conclusions indépendantes (let. b) ou si une autre loi fédérale leur impose une obligation plus étendue de renseigner ou de révéler (let. c).

La procédure de recours devant le TAF est également régie par la maxime inquisitoire en vertu du renvoi de l'art. 37 LTAF. Celle-ci est cependant quelque peu tempérée, notamment en raison du fait qu'il ne s'agit pas dans ce cas de l'établissement des faits ab ovo. Il convient de tenir compte de l'état de fait déjà constaté par l'autorité inférieure. Dans ce sens, le principe inquisitoire suppose l'obligation de vérifier d'office ces faits plus que de les établir (cf. arrêts du TAF B–7969/2015 du 16 mars 2016 consid. 2.1.1, A–5584/2008 du 11 juin 2010 consid. 1.2.1 et A–6120/2008 du 18 mai 2010 consid. 1.3.2).

2.1.2 Le juge administratif apprécie les preuves selon sa libre conviction (art. 40 PCF par renvoi de l'art. 19 PA) ; il n'est pas lié par des règles strictes dictant le poids à accorder à tel ou tel moyen de preuve, l'important étant que les parties participent à l'administration des preuves en vertu de

leur droit d'être entendu. Le défaut de preuve va au détriment de la partie qui entendait tirer un droit du fait non prouvé (MOOR/POLTIER, op. cit. p. 299). Un fait est en principe tenu pour établi lorsque le juge a pu se convaincre de la vérité d'une allégation. C'est par exemple le cas lorsqu'il est convaincu de telle manière que le contraire semble peu probable (cf. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., n° 482). Toutefois, il suffit parfois que le fait en question soit rendu vraisemblable, le degré de la preuve exigée étant alors celui de la vraisemblance prépondérante. Le juge retiendra alors, parmi plusieurs présentations des faits, celle qui lui apparaît comme la plus vraisemblable (cf. arrêt du TF 2C_721/2012 du 27 mai 2013 consid. 5.2.1 non publié in ATF 139 II 384). Ainsi, sous réserve de l'arbitraire, le juge peut faire prévaloir les déclarations d'une partie sur celle contradictoire d'une autre si celles–là emporte sa conviction (cf. GRISEL, op. cit. n° 797). Cet allégement du degré de la preuve est justifié par la difficulté d'accéder aux moyens de preuve, de sorte que l'on se trouve à cet égard pour ainsi dire en état de nécessité (Beweisnotstand ; cf. PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in : Praxiskommentar zum VwVG, art. 12 PA n° 213 ; arrêt du TAF A–365/2013 du 15 mai 2014 consid.5).

2.1.3 En outre, d'une manière toute générale, le droit d'être entendu dans la procédure administrative est prévu à l'art. 29 PA concrétisant dans ce domaine le droit fondamental correspondant prévu à l'art. 29 Cst. (cf. WALDMANN/ BICKEL, in : Praxiskommentar zum VwVG, art. 29 n° 5). Le droit d'être entendu est une notion générique comprenant tout un ensemble de droits partiels dont le contenu et l'étendue sont précisés par les dispositions spéciales de procédure et par la jurisprudence (cf. WALDMANN/ BICKEL, op. cit., art. 29 n° 44) ; il s'agit notamment de la représentation et de l'assistance (art. 11 et 11a PA), du droit des parties lors de l'audition de témoins (art. 18), de celui de consulter les pièces (art. 26 à 28 PA), à une audition préalable (art. 30 et 30a PA), à l'audition de la partie adverse (art. 31 PA), à l'examen des allégués des parties (art. 32 PA), d'offrir des moyens de preuve (art. 33 PA), à la notification d'une décision (art. 34 PA), à ce qu'elle soit motivée et contienne des voies de droit (art. 35 PA), à un échange d'écritures (art. 57 PA).

2.1.4 S'agissant de cette dernière disposition, elle prescrit à son al. 1 que, si le recours n'est pas d'emblée irrecevable ou infondé, l'autorité de recours en donne connaissance sans délai à l'autorité qui a pris la décision attaquée et, le cas échéant, aux parties adverses du recourant ou à d'autres intéressés, en leur impartissant un délai pour présenter leur réponse ; elle invite en même temps l'autorité inférieure à produire son dossier. Si l'échange d'écritures permet, il est vrai, la mise en œuvre du droit d'être

entendu des parties, c'est dans le but de leur garantir l'égalité des armes (cf. ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2e éd., Bâle 2013, n° 3.37). En outre, il vise également à faciliter l'établissement des faits par l'autorité ainsi que, cas échéant, l'interprétation correcte des normes applicables (cf. MOSER/ BEUSCH/ KNEUBÜHLER, op. cit., n° 3.41).

2.1.5 A cela s'ajoute qu'en vertu de l'art. 32 PA, l'autorité apprécie, avant de prendre la décision, tous les allégués importants qu'une partie a avancés en temps utile (al. 1). Elle peut prendre en considération des allégués tardifs s'ils paraissent décisifs (al. 2). En conséquence, les parties disposent également toujours de la possibilité de modifier leur position juridique durant la procédure, de présenter de nouveaux éléments de fait connus ou non jusque-là, qui se sont déroulés avant ou seulement pendant la procédure de recours, ou de nouveaux moyens de preuve ou éléments de motivation (cf. PATRICK SUTTER, in: Christoph Auer/Markus Müller/Benjamin Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VwVG], Zürich/St-Gall 2008, art. 32 n° 10). Le caractère décisif des allégués tardifs des parties s'examine à la lumière de l'exigence d'un établissement complet et exact des faits pertinents conforme à la maxime inquisitoire mais aussi du principe de l'application correcte du droit (cf. WALDMANN/BICKEL, op. cit., art. 32 n° 14).

2.1.6 En effet, si le TAF constate les faits selon la maxime inquisitoire, il applique également le droit d'office. Il n'est pas lié par les motifs invoqués à l'appui du recours (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation développée dans la décision entreprise (MOOR/POLTIER, op. cit., n° 2.2.6.5, p. 300). La maxime d'office signifie que le TAF est tenu d'appliquer à l'état de fait constaté la règle juridique qu'il tient pour pertinente. Cela a notamment pour conséquence qu'il peut, par un raisonnement relevant de la substitution de motifs, admettre un recours pour d'autres motifs que ceux qui ont été avancés par le recourant, ou qu'il peut confirmer la décision attaquée avec une autre argumentation que celle qui a été retenue par l'autorité inférieure (cf. ATAF 2007/41 consid. 2; arrêts du TAF A–546/2013 du 12 décembre 2013 consid. 2.2 et A-5837/2010 du 4 avril 2011 consid. 2). Cependant, l'autorité saisie 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 (cf. ATF 122 V 157 consid. 1a ; ATAF 2012/23 consid. 4, ATAF 2007/27 consid 3.3 ; ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3e éd., Zürich/Bâle/Genève 2013, n° 1135).

2.1.7 Le TAF examine les décisions qui lui sont soumises avec un plein pouvoir de cognition. Son analyse porte non seulement 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 –, mais également sur l'opportunité de la décision attaquée (art. 49 PA). Le Tribunal fait cependant preuve d'une certaine retenue lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige. 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 (ATF 139 II 185 consid. 9.3, ATF 131 II 683 consid. 2.3.2 ; ATAF 2008/18 consid. 4 ; arrêt du TAF A-6949/2010 du 22 juillet 2014 consid. 3 ; voir MOSER/ BEUSCH/ KNEUBÜHLER, op. cit. n° 2.154).

2.2

2.2.1 En l'occurrence, au vu des règles qui viennent d'être rappelées, le Tribunal retiendra qu'il n'y aucun motif de ne pas verser au dossier les pièces produites par l'autorité inférieure le 22 janvier 2016. Contrairement à ce que soutient le recourant qui se plaint qu'elles n'ont pas fait l'objet d'un examen en contradictoire (notion de droit privé), son droit d'être entendu (notion cardinale du droit administratif) a été préservé puisque non seulement lors de l'audience d'instruction du 26 janvier suivant, une suspension a été prononcée pendant une demi-heure afin qu'il puisse en prendre connaissance, mais encore, par la suite, un délai lui a été octroyé afin qu'il puisse prendre position par écrit à leur sujet. Finalement, un ultime délai lui a été imparti pour déposer des observations finales. Au demeurant, l'autorité inférieure ne prétend pas s'être basée sur ces pièces pour prononcer la décision litigieuse. Elle les a produites en vue de l'audience d'instruction – laquelle a précisément pour but d'éclaircir les faits – afin d'expliquer à la Cour, en l'illustrant, ce qu'elle estime être la trajectoire de l'aéronef avant l'accident.

2.2.2 Toutes les tentatives du recourant pour faire écarter du dossier les documents produits par l'autorité inférieure – que ce soit les données du FLARM ou la reconstitution de la trajectoire supposée de l'appareil – sont vaines. Peu importe que ces pièces soient parvenues tardivement au Tribunal du moment que le recourant a pu prendre position à leur égard. A ce sujet le Tribunal observe encore que la controverse initiée par le recourant au sujet de l'homologation du FLARM ne lui est d'aucun secours. Le recourant ne prétend par ailleurs pas qu'une disposition légale obligerait l'autorité à prendre en compte uniquement les enregistrements provenant d'un appareil homologué. En conséquence, les données enregistrées par

cet appareil constituent des éléments de preuve que le juge appréciera librement (cf. consid. 2.1.2).

2.2.3 Le même raisonnement s'applique, en vertu de la maxime d'office (cf. consid. 2.1.6), aux griefs du recourant qui reproche à l'autorité inférieure de justifier sa décision postérieurement à son prononcé en arguant de nouvelles dispositions légales (cf. égal. consid. 2.1.5 sur la recevabilité des allégués tardifs).

3.

3.1 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 de Chicago relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944, entrée en vigueur en Suisse le 4 avril 1947 (Convention de Chicago; RS 0.748.0) –, 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, ainsi que par de nombreuses ordonnances du DETEC. L'OFAC assume le rôle d'autorité de surveillance de l'aviation civile sur tout le territoire suisse (art. 3 al. 2 LA).

3.1.1 Aux termes de l'art. 60 al. 1 let. a LA les pilotes d'aéronefs doivent obtenir une licence auprès de l'OFAC pour exercer leur activité. Le 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).

La licence de pilote d'hélicoptère est régie au niveau européen par le règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 déterminant les exigences techniques et les procédures administratives applicables au personnel navigant de l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, dans sa version qui lie la Suisse en vertu du ch. 3 de l'annexe de l'accord du 21 juin 1999 entre la Suisse (RS.0.748.127.192.68). Les licences européennes JAR–FCL ont été remplacées en juin 2012 par les titres AESA partie FCL. Un délai transitoire court jusqu'en 2018 pour la conversion de toutes les licences déjà existantes. Les licences JAR–FCL conservent leurs droits historiques et sont automatiquement converties dans le format européen. A l'avenir, certaines extensions et qualifications qui étaient jusque–là nationales seront du ressort de l'AESA. Il en sera ainsi par exemple des extensions pour les atterrissages en montagne des avions (cf. FCL 815 « Qualification de vol en montagne », sous–partie I « Qualifications additionnelles » de l'annexe I du règlement UE n° 1178/2011). En revanche, ce

n’est pas le cas des extensions aux atterrissages en montagne pour les hélicoptères (qualification MOU[H]) qui restent pour le moment du ressort de la législation nationale.

La Suisse a repris les dispositions de la partie "Flight Crew Licensing FCL" du règlement (UE) n° 1178/2011, soit son annexe 1, et les met en œuvre depuis le 1er juin 2012. En effet, fort de la délégation précitée et en vertu de l’accord bilatéral également précité, le DETEC a édicté le 27 avril 2012 l'ordonnance sur les licences du personnel naviguant de l'aéronautique conformes au règlement UE n°1178/2011 (RS 748.222.0). L'art. 3 de cette ordonnance renvoie à la section 2 du règlement JAR-FCL de manière transitoire. L'art. 6 règle la relation avec d'autres ordonnances tant que le règlement UE n°1178/2011 n'est pas applicable. Ainsi, la validité, la prorogation des licences, certificats médicaux d’aptitude ou certifications sont régies notamment par l’ordonnance du DETEC du 25 mars 1975 concernant les licences du personnel navigant de l'aéronautique qui ne sont pas réglementées, ni harmonisées à l'échelon européen (RS 748.222.1, intitulée jusqu'au 15 mai 2012 "Ordonnance du DETEC concernant les licences du personnel navigant de l'aéronautique", voir RO 2012 2397, et abrégée RPN, ci–après aRPN) et par l'ordonnance du DETEC du 14 avril 1999 sur les titres de vol JAR-FCL pour pilotes d'avion et d'hélicoptère (OJAR-FCL, RS 748.222.2).

3.1.2 L’extension MOU(H) pour les atterrissages en montagne pour les hélicoptères n’est pas réglée au niveau européen. Elle reste ainsi régie par l’aRPN. Elle est impérative pour réaliser des atterrissages en montagne au–dessus de 1100 mètres d’altitude en Suisse. Pour l’obtenir, il faut être titulaire d'une licence PPL(H) ou CPL(H), pouvoir faire état d'au moins 100 heures de vol sur hélicoptère au moment de l'inscription, avoir achevé l'instruction au vol en montagne sur hélicoptères selon les directives de l'OFAC (soit 200 approches avec atterrissages sur au moins 20 places d'atterrissage en montagne, dont un minimum de 50 sur au moins 10 places d'atterrissage en montagne à plus de 2'700 mètres) et avoir réussi un examen de vol qui comprend au moins 2 atterrissages entre 1100 et 2000 mètres d'altitude et au moins 3 atterrissages à plus de 2000 mètres, dont un à plus de 2700 mètres (cf. art. 122 aRPN).

Le titulaire des privilèges de l'extension MOU(H) est autorisé à effectuer des vols non commerciaux avec atterrissages en montagne (cf. art. 123 let. a aRPN). Il ne peut transporter des passagers que s'il a effectué au cours des 12 derniers mois au moins 50 approches avec atterrissages en montagne ou un vol de contrôle avec à bord un instructeur désigné par l'office,

et s'il a effectué au cours des 3 mois précédents le vol au moins 10 minutes de vol à bord du type d'hélicoptère prévu et au moins 3 décollages et 3 approches avec atterrissages (cf. art. 123 let. b aRPN qui renvoie à 118 al. 1 let. b).

L'art. 16 aRPN dispose quant à lui que les extensions ont la même durée de validité que la licence mais que sont réservées les conditions spéciales de validité exigées pour certaines extensions. Les licences AESA Partie FCL sont valables à vie. Pour pouvoir exercer les privilèges associés à ces licences, leurs titulaires doivent pouvoir justifier en permanence de l'expérience exigée (cf. www.bazl.admin.ch>Espace professionnel>Formation et licences>Licences et examens de pilotes>Entrée en vigueur de la réglementation sur les licences du personnel navigant Partie FCL, consulté le 5 novembre 2016).

3.2

3.2.1 L'ordonnance du DETEC du 4 mai 1981 concernant les règles de l'air applicable aux aéronefs (aORA, RO 1981 1066) a été abrogée par l'entrée en vigueur le 15 juin 2015 de l'ordonnance du DETEC du 20 mai 2015 concernant les règles de l'air applicables aux aéronefs (ORA, RS 748.121.11 ; cf. art. 32 ORA). Selon l'art. 5 al. 1 aORA qui était en vigueur au moment des faits déterminants, le pilote commandant de bord, qu'il tienne ou non les commandes, est responsable de l'application des règles de l'air à la conduite de son aéronef ; il ne dérogera à ces règles que s'il le juge nécessaire pour des motifs de sécurité. Au demeurant, l'ordonnance du 22 janvier 1960 sur les droits et devoirs du commandant d'aéronef lui est applicable (cf. art. 5 al. 2 aORA ; RS 748.225.1). L'art. 7 de cette ordonnance dispose que le commandant est responsable de la conduite de l'aéronef conformément aux dispositions légales, aux prescriptions contenues dans les publications d'information aéronautique (AIP), aux règles reconnues de la navigation aérienne et aux instructions de l'exploitant.

3.2.2 En vol VFR (vol à vue), la hauteur minimale de 300 mètres au-dessus des zones à forte densité des localités et au-dessus des lieux où se déroulent de grandes manifestations doit être respectée ; ailleurs cette hauteur minimale doit être de 150 mètres au-dessus du sol ou de l'eau (cf. art. 44 al. 1 aORA). L'art. 44 al. 2 aORA énumère les situations où les vols en dessous de ces hauteurs minimales sont autorisées, soit notamment pour les besoins du décollage et de l'atterrissage (b) et lors de vols en hélicoptères effectués à des fins d'instruction en dehors des régions fortement

peuplées et, avec l'autorisation du chef d'aérodrome, à des fins d'entraînement sur un aérodrome ou aux abords d'un aérodrome (d).

3.3

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

3.3.2 Sur la base de l'art. 60 al. 3 LA (cf. consid. 3.1.1), le Conseil fédéral a délégué au DETEC l'édiction des prescriptions sur les licences du personnel aéronautique, qui règlent notamment les conditions d'octroi, de refus, de renouvellement et de retrait des licences (cf. art. 25 al. 1 let. b OSAv). Le DETEC a, entre autre, arrêté l'aRPN.

3.3.3 Aux termes de l'art. 27 al. 1 aRPN, l'autorité inférieure peut retirer une licence, pour une durée déterminée, indéterminée ou définitivement, ou en limiter la validité: a) si le titulaire n'a plus l'aptitude physique ou mentale requise; b) si l'on apprend que le titulaire a fourni de fausses indications lors de l'examen médical ou qu'il a dissimulé des faits essentiels; c) si le titulaire se montre incapable de continuer à exercer l'activité prévue par la licence; d) si le titulaire ne réussit pas un examen de contrôle des connaissances requises; e) si l'on apprend qu'il existe un des motifs de refus énumérés à l'art. 5, al. 3 ; f) conformément à l'art. 92 LA.

3.4

3.4.1 Aux termes de l'art. 25 LA, le Conseil fédéral est chargé d'instituer un service d'enquête rattaché au DETEC, mais indépendant des autorités administratives (al. 1 et 2). Il règle l'organisation de ce service et peut regrouper cet organe et le service d'enquête visé à l'art. 15a de la loi fédérale du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer (LCdF, 742.101 ; cf. al. 5).

3.4.2 En cas d'accidents d'aviation et d'incidents graves, la procédure générale d'enquête est définie à l'art. 26 LA dont la teneur est la suivante :

> [1]Le service d'enquête établit un rapport pour chaque enquête. Ce rapport ne constitue pas une décision et ne peut faire l'objet d'un recours.

> [2]Afin d'élucider les faits, le service d'enquête peut ordonner les mesures suivantes :
>
> a. la citation à comparaître de toute personne susceptible de fournir des renseignements utiles ;
>
> b. la perquisition ;
>
> c. le séquestre ;
>
> d. les examens médicaux, prise de sang ou analyse d'urine notamment ;
>
> e. l'autopsie ;
>
> f. l'exploitation des données recueillies par des appareils d'enregistrement ;
>
> g. la réalisation d'expertises.
>
> [3]Si les droits ou les obligations de particuliers sont concernés, le service d'enquête rend une décision. Sous réserve de dispositions contraires de la présente loi, la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative est applicable.
>
> [4]Les décisions rendues dans le cadre de l'enquête peuvent faire l'objet d'une opposition devant le service d'enquête dans les dix jours.
>
> [5]Le service d'enquête gère un système d'assurance qualité. La direction veille en particulier à ce que les dépositions de toutes les personnes impliquées soient dûment prises en compte.
>
> [6]Le Conseil fédéral règle la procédure, en particulier en ce qui concerne les mesures de coercition et la publication des rapports.

L'art. 26a LA règle la question des frais.

3.4.3 Sur la base de la délégation figurant à l'art. 25 al. 1 et à l'art. 26 al. 6 LA, le Conseil fédéral avait adopté l'ordonnance du 23 mars 2011 sur l'organisation du Service d'enquête suisse sur les accidents (aOrg SESA, RO 2011 4589 ; service qui a remplacé en 2011 le Bureau d'enquête sur les accidents d'aviation) ainsi que l'ordonnance du 23 novembre 1994 relative aux enquêtes sur les accidents d'aviation et sur les incidents graves (aOEAA, RO 1994 3037). Ces deux ordonnances – en vigueur au moment des faits déterminant la présente cause – ont été abrogées par l'entrée en vigueur le 1er février 2015 de l'ordonnance sur les enquêtes de sécurité en cas d'incident dans le domaine des transports (OEIT, RS 742.161). Dans ce contexte, le SESA a été renommé Service suisse d'enquête de sécurité (SESE).

3.4.4 L'art. 1 aOEAA définit notamment ce qu'il faut entendre par accident d'aviation et par incident grave. L'art. 10 aOEAA instaure une obligation d'annonce. La section 2 aOEAA (art. 13 à 21) porte le titre « Enquête ». L'art. 14 aOEAA règle l'accès au lieu de l'accident et y autorise entre autre l'autorité inférieure. L'art. 15 aOEAA traite des mesures d'enquête. L'art. 17 aOEAA dispose que les responsables de l'enquête déterminent si l'épave ou certains de ses éléments peuvent être mis à la disposition des ayants droit. Aux termes de l'art. 21 al. 1 aOEAA, les accidents et incidents graves

dans lesquels sont impliqués des avions et des hélicoptères dont la masse maximale admissible au décollage est inférieure à 2250 kg font uniquement l'objet d'une enquête sommaire, sauf exceptions qui sont énumérées. Dans les cas d'enquête sommaire, le SESA établit uniquement un rapport sommaire qui renseigne sur le personnel aéronautique concerné, le ou les aéronefs en cause et le déroulement de l'accident. Pour cela, il peut s'inspirer des déclarations faites par les personnes impliquées ou par la direction de l'aérodrome. L'art. 28 aOEAA envisage la consultation du dossier précisant notamment que l'autorité inférieure peut demander de consulter le dossier (al. 1) et que dès que l'enquête est close, le SESA met les dossiers à la disposition des autorités judiciaires et administratives qui en font la demande pour leurs propres procédures (al.4).

4.
En l'espèce, la question à résoudre réside en définitive dans l'appréciation des faits afin de déterminer si le recourant a, le jour de l'accident, contrevenu aux dispositions de la LA ou des ordonnances et autres prescriptions édictées pour son application par les autorités compétentes ou des dispositions des accords sur l'aviation. Une fois cette question tranchée (consid. 5), il faudra encore au besoin statuer sur la proportionnalité de la mesure ordonnée (consid. 6).

4.1 Avant d'exposer les faits tels qu'ils ressortent en particulier de l'audience d'instruction (cf. consid. 4.2) et devant l'abondance des griefs formulés tous azimuts par le recourant (qui n'hésite pas à en exprimer certains seulement dans ses observations finales alors qu'il reproche à l'autorité des allégués tardifs), le Tribunal entend tout d'abord préciser qu'il se limitera à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige conformément aux exigences de motivation (ATF 137 II 266 consid. 3.2, ATF 136 I 229 consid. 5.2; ATAF 2009/35 consid. 6.4.1).

Notamment, s'agissant des allégués du recourant au sujet des données « confisquées » par le SESA et d'une éventuelle connivence entre ce service et l'autorité inférieure, le Tribunal se contente de renvoyer aux dispositions légales dont le seul exposé répond aux critiques (cf. consid. 3.4). A cela s'ajoute que l'argumentation du recourant sur l'application au titre de lex mitior du règlement UE 374/2014 (lapsus calami ; il s'agit en fait du règlement 376/2014), indépendamment de sa pertinence que la Cour est bien en peine de saisir, tombe à faux étant rappelé que l'extension MOU(H) dont il est question en l'espèce n'est pas régie par la législation européenne (cf. consid. 3.1.1 et 3.1.2).

4.2

4.2.1 Lors de l'audience d'instruction du 26 janvier 2016, interpellé par la juge instructeure, le recourant a relaté les circonstances de l'accident, qu'il a résumé ainsi « *c'était un vol d'entraînement, la dernière place d'atterrissage de la journée. Au vu de la météo, je renonce à me poser mais je décide de profiter pour sentir les effets de la météorologie sur le vol en haute altitude. Après avoir vu dans le retour vers le nord que je subissais des "descendances", je décide de suivre la voie d'échappatoire qui était un virage à droite pour redescendre la vallée vers le sud, ce qui n'a pas suffi* ». A la question de la juge instructeure qui lui demande de confirmer qu'il n'était pas en phase d'essayer un deuxième atterrissage, le recourant répond « *ni un premier ni un deuxième* ». Il attribue les causes de l'accident à « *un rabattant qui était beaucoup plus important que ce que j'avais pu voir et sentir jusque-là dans les vols que j'ai réalisés sur cette place et dans les autres places de montagne* » ; il ajoute « *Je n'ai pas pu prévoir son intensité. En ayant une tactique de vol qui me permettait de faire demi-tour, j'avais toujours la possibilité d'échapper à un phénomène de ce type-là qui s'est finalement révélé plus important que prévu* ». Il précise également « *Je n'étais pas en phase de survol, mais en phase de reconnaissance et puis éventuellement de faire une approche, mais certainement pas de poser puisque que, comme on le voit, la vitesse de l'hélicoptère se maintient à 60-70 nœuds et ne se réduit pas comme lorsque l'on va poser* ». En substance, il estime n'avoir commis aucune erreur de pilotage « *le fait de descendre avec une masse d'air n'est pas du tout une perte de contrôle* ».

Dans la procédure devant l'autorité inférieure, le recourant avait déclaré « *après avoir pris la décision de ne pas atterrir au E._____ et d'interrompre mes exercices, j'ai décidé de faire un survol du glacier [*B._____] *pour une observation avant de retourner à ma base* » (cf. détermination du 29 avril 2014, pce 42 OFAC).

Au sujet des données du FLARM, le recourant, par l'entremise de son avocat, affirme lors de l'audience d'instruction que « *le FLARM ne fournit pas une valeur chiffrée étalonnée. Il permet de reconstituer grosso modo quelque chose mais pas de manière précise, établie et démontrée. A cela s'ajoute que la reconstitution se base sur Google Maps et non pas sur des cartes de l'Office fédéral de la topologie. On voit en revanche, s'agissant des données ayant trait à la vitesse, que l'hélicoptère est resté dans son enveloppe de vol. L'aéronef volait, il n'est pas tombé en dessous de sa vitesse minimale de vol ni se trouvait placé dans des conditions de décro-*

*chage. Les dessins retraçant les trajectoires sont approximatifs. Au demeurant, [*mon*] intention n'était pas d'atterrir, mais d'acquérir de l'expérience de vol dans cet environnement* ».

4.2.2 L'autorité inférieure quant à elle, questionnée lors de la même audience sur la version des faits présentée par le recourant, affirme par le biais d'un inspecteur à la section des opérations aériennes hélicoptères que « *A mon avis, l'interprétation des faits dans ce cas, me semble un peu bizarre, notamment concernant le rabattant. Ainsi que le recourant l'a indiqué lui-même, le vent était faible à modéré. La journée était idéale pour faire des vols en montagne. La météo de cette journée, que l'on a fournie en annexe, n'indique pas de vents forts en montagne. Pour moi qui vole depuis un certain nombre d'années, c'est bizarre d'avoir tout à coup un vent très fort, alors que le vent moyen est calme et que les conditions sont favorables. Même si on admet le rabattant, la machine a tourné à la fin sur la droite et non sur la gauche. Donc la machine a été pilotée en direction du terrain qui monte au lieu de tourner à gauche en direction du glacier qui descend. Il faut toujours prévoir les rabattants, en vol en montagne ; c'est quelque chose qui peut arriver. Je n'ai jamais vu un rabattant qui peut tourner une machine contre le terrain. Pour moi la décision de tourner à droite, même avec la vitesse, mais on voit aussi le taux de chute négatif, jusqu'à 6/7 mètres par seconde. C'est-à-dire que l'énergie va en direction du sol et dans une situation contre le terrain, la possibilité d'avoir une échappatoire est presque nulle. La décision de tourner à droite, même si ce n'était pas pour un atterrissage – je l'ai écrit dans l'Aktennotiz – c'est peu important, c'est seulement la tactique de décider à cette hauteur-là, par rapport au sol, de tourner à droite au lieu d'à gauche qui a privé la machine d'un échappement. Si quelqu'un fait cela pendant un examen, l'examen est loupé ».* A la question de la Cour qui demande si c'est ce dernier virage à droite qui permet de penser que le recourant voulait atterrir et si cette volte a pu être provoquée par le vent plus que par une manoeuvre consciente de pilotage, l'inspecteur rétorque qu'il a laissé cette question ouverte car « *peu importe* [qu'il ait voulu atterrir], *si c'était le cas ou non, la tactique n'était pas adéquate dans les deux cas* […] *En cas d'orage ou de fortes turbulences, de plus de 200 kilomètres/heure, il y a des phénomènes extrêmes. Mais ce n'était pas le cas. Soufflait un vent moyen absolument normal en montagne qui ne peut pas tourner une machine et augmenter le taux de chute à cette vitesse-là. Même avec un rabattant, on peut toujours tourner la machine de l'autre côté. Même si elle descend, ce qui est aussi un phénomène connu. C'est pour cela que l'on essaie de survoler les montagnes avec assez de hauteur, pour pouvoir fuir si cela pousse l'hélicoptère contre le terrain* ».

Le recourant affirme quant à lui « [avoir été] *conscient* [d'avoir eu] *besoin d'une échappatoire, échappatoire que l'on fait toujours vers le fond de la vallée, vers la descente ce qui est logique* […]. *Je ne sais pas si c'est un décalage du FLARM, mais c'est étonnant que lui dise que j'ai eu l'impact en montant, alors que je l'ai eu en descendant. Il y a un problème de données quelque part*. »

4.2.3 L'inspecteur de l'autorité inférieure n'explique pas le phénomène décrit par le recourant. Il ajoute que celui-ci « *a sans doute une très grande expérience mais cette machine* [parlant de l'hélicoptère] *n'existe qu'en civil, elle est très faible. Pour voler en montagne ce n'est pas comparable aux machines militaires. Si on sait faire la brasse, cela ne veut pas dire que l'on sait crawler. Ces hélicoptères n'ont pas beaucoup de puissance, c'est tout autre chose. Il faut avoir de l'expérience. J'ai travaillé en Valais en montagne. Je n'ai jamais vu ni entendu un phénomène comme il le décrit, un hélicoptère qui descend avec cette vitesse et qui en même temps fait un virage à droite. Cela devrait être un phénomène météorologique nouveau. La machine était trop près du sol, environ 60 mètres. On apprend qu'il peut y avoir des rafales dangereuses durant la formation, c'est pour cela qu'on apprend qu'il faut garder la distance au sol et se tourner contre la vallée, ce qui permet de gagner de nouveau de l'altitude et de la distance par rapport au terrain*. »

L'autorité inférieure, par le juriste la représentant à l'audience, relève que le recourant « *a effectivement atterri dans la descente, c'est vrai, mais cela a eu lieu après le demi-tour. Si on voit les deux points rouges (en montrant les relevés dessinés), le point marqué "initial" est le premier touch down au sol, puis il a rebondi et c'est immobilisé sur le "final". On n'a pas de relevé du FLARM entre le "initial" et le "final", parce que l'enregistrement de ces données est décalé et le dernier enregistrement n'a pas pu se faire suite à l'accident. »* Il précise encore « *ce que* [l'inspecteur] *disait c'est que la décision de partir à gauche aurait dû être prise lorsqu'il avait encore de la hauteur en voyant justement la chute qu'il avait ce moment-là. C'est cette décision de rentrer dans le terrain à ce moment-là qui l'a mis dans une impasse.* »

Invité à répondre sur le fait qu'en abordant cette courbe à droite, l'accident était inévitable et qu'une autre trajectoire aurait dû être adoptée, le recourant se détermine comme suit : « *C'est sûr que si j'avais continué vers le sud sans tourner à droite, je ne serai pas là. La question est de savoir s'il était prévisible d'avoir autant de rabattant à cet emplacement ? Pour moi,*

cela ne l'était pas […] *J'ai fait preuve de la prudence nécessaire dans cette situation et j'ai quand même été surpris par ces conditions.* »

4.2.4 L'autorité inférieure admet encore que le FLARM n'est pas un instrument certifié, mais souligne « *que les rapports diligentés en cas d'accident sont basés sur cet appareil. Malgré les imprécisions que le FLARM peut présenter, il reste un outil utile. Google Maps ne constitue pas non plus un standard reconnu en matière d'aviation*. »

Par la suite, dans sa détermination du 15 mars 2016, le recourant revient sur le fait que le FLARM est un appareil qui n'est pas officiel. Il s'étonne par ailleurs que l'autorité inférieure y ait eu accès, accès qui lui aurait été refusé. Il s'en prend également au logiciel Google sur lequel ont été reportés les signaux collectés. Cela étant, il affirme que « *même si on ne doit en retenir que le caractère approximatif en raison de la nature du FLARM et du logiciel utilisé, le relevé des composantes circulaires du vol aux abords du secteur du glacier de Breney confirme au contraire la prudence* [qu'il a] *mise en œuvre* […] »

L'autorité inférieure, dans ses observations finales, du 29 avril 2016, ne partage pas ce point de vue. Elle produit deux pièces et précise que le SESE utilise depuis longtemps les données recueillies par le FLARM afin de reconstituer les trajectoires d'un aéronef avant un incident. En outre, l'autorité inférieure affirme en substance que ce système est reconnu par l'AESA en tant que méthodes, techniques et pratiques acceptables conformément aux spécifications de certification CS–STAN du 8 juillet 2015 relatives à la partie 21 du règlement (UE) n° 748/2012 de la commission du 3 août 2012 établissant des règles d'application pour la certification de navigabilité et environnementale des aéronefs et produits, pièces et équipements associés, ainsi que pour la certification des organismes de conception et de production. Elle ajoute que le fait que la reconstitution ait été reportée sur les cartes du logiciel « Google Maps », malgré d'éventuelles imprécisions, n'empêche pas la parfaite interprétation de la trajectoire de vol.

Dans une ultime écriture, le recourant affirme que les deux pièces produites par l'autorité inférieure ne valident en rien la valeur des données tirées du FLARM car il s'agit de documents qui en règlementent simplement l'installation.

5.

5.1 Dans sa décision litigieuse, l'autorité inférieure retient que l'accident du (…) a été causé par une perte de contrôle dont les causes n'avaient pas été déterminées. Bien que ne pouvant reprocher au recourant une erreur de pilotage concrète, l'autorité ne pouvait l'exclure non plus relevant par ailleurs qu'aucun problème technique n'avait été retenu. Dans ces circonstances, une erreur de pilotage constituait la cause la plus vraisemblable de l'accident du point de vue de l'autorité inférieure. Elle a constaté que le recourant ne présentait pas un entraînement suffisant en montagne et mis dès lors en doute son aptitude à exercer ses droits liés à l'extension de sa licence aux vols en montagne. Partant, tenant compte de la grande expérience du recourant, elle n'a pas retiré son extension MOU(H), mais limité son usage dans le sens qu'il lui est interdit de transporter des passagers lors de vols en montagne jusqu'à l'accomplissement de l'entraînement spécifique ordonné. L'autorité inférieure fondait sa décision sur l'art. 92 al. 1 let. a LA ainsi que sur le fait qu'une restriction de sécurité d'une extension peut être ordonnée lorsqu'il existe des doutes que le titulaire ne dispose pas ou plus de l'aptitude ou de la capacité d'exercer les privilèges liés à sa licence en toute sécurité et conformément aux normes établies. Ce faisant, l'autorité inférieure établissait un renvoi (sans le citer expressément) à l'art. 27 al. 1 aRPN ; ce que confirment ses prises de position ultérieures au dépôt du recours qui se réfèrent spécifiquement à cet article (cf. notamment la réponde au recours du 12 novembre 2014).

5.2

5.2.1 La Cour de céans ne saurait suivre l'autorité inférieure. En effet l'art. 27 al. 1 let. a aRPN évoque l'hypothèse d'inaptitude physique ou mentale du titulaire (cf. consid. 3.3.2), ce qui ne saurait bien entendu être le cas de l'espèce, sans quoi il serait incompréhensible que l'autorité inférieure n'ait pas prononcé un retrait de licence.

Cela étant, lors de l'audience d'instruction ainsi que dans sa prise de position consécutive du 9 mars 2016, l'autorité inférieure a également évoqué l'art. 27 al. 1 let. c aRPN selon lequel une restriction ou un retrait de licence serait possible lorsque le titulaire se montre incapable de continuer à exercer l'activité prévue par la licence. Le recourant ne se prononce pas spécifiquement sur cette cause de retrait dans ses observations finales. En revanche, dans le cadre de son exposé au sujet de l'art. 27 al.1 let. a aRPN – dont il réfute à juste titre l'application – il prétend que le aRPN dans son intégralité, en qualité d'ordonnance de second rang émanant du DETEC,

n’est pas applicable car sa validité et son emprise requièrent une base légale qui en l’espèce est insuffisante. La Cour de céans ne partage pas cet avis.

5.2.2 La LA comprend, outre l’art. 92 (cf. consid. 3.3.1), l’art 60 al. 3 lequel délègue au Conseil fédéral l’adoption de prescriptions sur l'octroi, le renouvellement et le retrait des licences. Comme déjà exposé (cf. consid. 3.3.2), le Conseil fédéral a délégué à son tour au DETEC l’édiction de ces prescriptions (cf. art. 25 OSAv, en particulier l’art. 25 al. 1 let. b). Cette faculté de sous-déléguer existe indépendamment d'une clause de délégation expresse et se fonde sur l’art. 48 al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA, RS 172.010). Partant, l’adoption de l’art 27 aRPN par le DETEC – qui se fonde sur l’art. 60 al. 3 LA et non sur l’art. 92 LA – dispose d’une base légale suffisante. En définitive, cohabitent deux voies pour prononcer un retrait ou une restriction de licence (hormis les dispositions de droit européen non applicables en l’espèce, cf. consid. 3.1.1 et 3.1.2).

D’une part, l’art. 92 LA, qui n’est effectivement pas une clause générale de police comme le soutient à juste titre le recourant. En effet, la législation aérienne ne contient pas de règle identique à celle existant dans la circulation routière qui prescrit que le conducteur doit rester constamment maître de son véhicule de façon à pouvoir se conformer aux devoirs de la prudence (cf. art. 31 de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière [LCR], RS 741.01). En droit de la circulation routière, la violation de ce devoir est sanctionnée, indépendamment de toute faute du conducteur. A défaut d’une règle similaire, il faut donc une violation d’une prescription particulière pour que l’art. 92 al. 1 LA trouve application.

D’autre part, l’art. 27 al. 1 aRPN qui érige toute une série d’autres situations pour lesquelles le retrait ou la restriction est possible en sus de celle de l’art. 92 LA dont il réserve expressément l’application à la littera f. Cela étant, l’incapacité à laquelle se réfère l’art. 27 al. 1 let. c aRPN ne fait l’objet d’aucune définition légale. La notion exclut l’inaptitude physique et mentale déjà prévues à la littera a de la même disposition. Il ne peut s’agir non plus d’une inaptitude morale, laquelle est saisie par la littera e qui renvoie à l’art. 5 al. 3. La littera c vise ainsi une multitude de situations dans lesquelles le titulaire de la licence ne donne pas ou plus toutes les garanties nécessaires à l’exercice de celle-ci en toute sécurité. La question de savoir si, par son comportement, le recourant s’est montré incapable – au sens de cette disposition – de continuer à exercer les privilèges liés à son extension peut de toute manière souffrir de rester ouverte du moment qu’il a également

enfreint une autre règle de l'air au sens de l'art. 92 LA, légitimant la Cour de céans à confirmer le prononcé d'une mesure, par substitution de motif.

5.3

5.3.1 En effet, il ressort des faits tels qu'ils ressortent de la séance d'instruction (cf. consid. 4.2) et des documents produits que le recourant n'a pas respecté la hauteur minimale de vol, étant précisé que le recourant n'a pas apporté d'élément susceptible d'ébranler les constats de l'autorité inférieure et partant la conviction du Tribunal que la retranscription par le SESA des enregistrements du FLARM reflète bien sa trajectoire de vol le jour de l'accident.

5.3.2 Selon le relevé des enregistrements FLARM, le recourant a opéré peu avant la collision un virage à droite dans le sens nord-ouest contre le terrain en pente. Après ce virage, en raison du vent régnant qualifié de tout à fait normal en montagne, l'hélicoptère s'est retrouvé avec un vent arrière ce qui a réduit la vitesse et la marge de manœuvre de l'aéronef. Ensuite de ce virage, l'hélicoptère s'est retrouvé à faible hauteur au-dessus du terrain ce qui, combiné avec un taux de chute important, l'a conduit dans une situation sans échappatoire et en conséquence à la collision avec le sol. Les relevés FLARM reportés sur la carte établie par « Google Earth » montrent qu'à plusieurs reprises l'aéronef s'est trouvé largement en dessous de la hauteur minimale de 150 mètres prescrite par l'art. 44 aORA précisément pour des raisons de sécurité (cf. consid. 3.2.2). Le recourant ne conteste par ailleurs pas s'être retrouvé à plusieurs reprises en dessous de cette limite. Il affirme néanmoins – par la voix de son avocat – que cela est parfaitement admissible, notamment pour faire des simulations d'atterrissages, des approches et « tâter le terrain » (cf. p. 16 du procès-verbal). Or, s'il va de soi que pour les besoins d'un atterrissage, ainsi que l'art. 44 al. 2 aORA le prévoit, cette limite peut être franchie. Les autres exceptions sont exhaustivement prévues : il s'agit, pour les hélicoptères, outre les cas où l'autorité inférieure l'aurait expressément autorisé (cf. art. 44 al. 2 let. f aORA), de vols effectués à des fins d'instruction en dehors des régions fortement peuplées et, avec l'autorisation du chef d'aérodrome, à des fins d'entraînement sur un aérodrome ou aux abords d'un aérodrome (cf. art. 44 al. 2 let. d aORA).

5.3.3 Dans un premier temps, dans sa détermination du 29 avril 2014, le recourant a déclaré avoir effectué un survol. Par la suite, lors de la séance d'instruction, il a démenti être en phase de survol, la qualifiant de phase de

reconnaissance, voire d'approche. Nonobstant cette contradiction, il a toujours nié avoir tenté un atterrissage. Il relevait lui-même que sa vitesse correspondait à une vitesse de vol (p. 7 du procès-verbal de la séance d'instruction). Il ne se trouvait ainsi dans aucune des situations d'exception prévues par l'art. 44 al. 2 a ORA. Sauf à vider de son sens cette disposition, le recourant ne peut pas, comme il le fait, affirmer qu'il simulait un atterrissage pour expliquer sa hauteur de vol (cf. p. 16 du procès-verbal d'instruction). En effet, soit le recourant tentait bel et bien un atterrissage (même simulé) et sa vitesse n'était pas adaptée aux circonstances, soit il effectuait une reconnaissance comme il l'a régulièrement soutenu et il se devait de respecter les règles concernant la hauteur minimale de vol afin d'éviter la situation l'ayant conduit à l'accident.

6.

6.1 En principe, il appartient à l'autorité inférieure de déterminer la mesure qu'elle estime le mieux adaptée aux circonstances, tout en respectant le principe de la proportionnalité.

Le principe de la proportionnalité ancré à l'art. 5 al. 2 Cst exige qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts; ATF 142 I 76 consid. 3.5, ATF 136 IV 97 consid. 5.2.2 et les arrêts cités ; ATAF 2013/19 consid. 4.2).

6.2 En l'espèce, tenant compte de l'expérience et du parcours du recourant, l'autorité inférieure n'a pas retiré l'extension MOU(H) au recourant. Elle en a simplement limité l'exercice dans le sens que, s'il peut continuer à effectuer des vols et des atterrissages en montagne, il ne peut plus prendre de passagers avant d'avoir effectué 50 atterrissages sur 10 places d'atterrissage différentes en dessus de 2700 mètres accompagné d'un instructeur. Ce faisant, elle a voulu s'assurer que le recourant disposait de l'expérience nécessaire pour effectuer des vols en montagne et offrait toutes les garanties de sécurité pour embarquer des passagers.

Dans la mesure où la limitation ne concerne que le transport de passagers, que celui-ci n'est de toute manière autorisé légalement que si le titulaire de l'extension a effectué au moins 50 approches avec atterrissages en montagne ou un vol de contrôle avec un instructeur à bord (cf. consid. 3.1.2),

l'entraînement prescrit satisfait aux règles de l'aptitude et de la nécessité. C'est par ailleurs apparemment également l'avis du recourant qui a admis lui-même manquer d'entraînement et a effectué après l'accident 30 atterrissages en montagne accompagné d'un instructeur.

C'est le lieu d'observer que l'argument du recourant qui consiste à dire que la mesure n'était pas nécessaire car il avait décidé spontanément de se soumettre à un entraînement est sans consistance. L'autorité inférieure est garante de la sécurité aérienne et ne saurait s'en remettre au bon vouloir des pilotes. Toute autre conception reviendrait à admettre qu'une décision est disproportionnée au seul motif que l'administré a opté pour une mesure de son propre choix.

S'agissant de la proportionnalité au sens étroit, la Cour de céans est d'avis qu'il existe un rapport raisonnable entre le but visé (garantir la sécurité aérienne en particulier celle des passagers) et l'atteinte portée à l'intérêt privé du recourant d'embarquer des passagers. Il faut rappeler que la mesure prononcée équivaut à moins de deux jours d'entraînement. Certes, le nombre prescrit d'atterrissages peut toujours être discuté. Toutefois, l'autorité inférieure ne les a pas arbitrairement fixés à 50. Elle a repris les exigences légales en y ajoutant l'obligation d'être accompagné d'un instructeur.

6.3 Partant au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision de l'autorité inférieure du 21 mai 2014 confirmée par substitution de motifs.

7.

Le recourant, qui succombe, doit donc s'acquitter des frais de justice. Compte tenu de la charge de travail liée à la procédure, notamment de la décision incidente du 20 octobre 2014 et de l'audience d'instruction du 26 janvier 2016, ceux-ci seront fixés à 3'000 francs (cf. l'art. 63 al. 1 PA et art. 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le TAF [FITAF, RS 173.320.2]. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais déjà versée de 1'500 francs. Le recourant devra s'acquitter du solde de 1'500 francs sur le compte du Tribunal dans les 30 jours suivant l'entrée en force du présent jugement.

Compte tenu de l'issue de la procédure, il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté et la décision de l'OFAC du 21 mai 2014 confirmée.

2.
Les frais de procédure sont fixés à 3'000 francs et mis à la charge du recourant. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais déjà versée de 1'500 francs. Le solde de 1'500 francs doit être versé par le recourant sur le compte du Tribunal dans les 30 jours dès l'entrée en force du présent jugement. Le bulletin de versement sera envoyé par courrier séparé.

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 Secrétariat général du DETEC (Acte judiciaire)

La présidente du collège : La greffière :

Marie-Chantal May Canellas Valérie Humbert

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 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 :