



Arrêt du 19 juin 2023

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Maurizio Greppi, Claudia Pasqualetto Péquignot, juges,
Manon Progin, greffière.

Parties

X. _____ Sàrl,
(...)
recourante,

contre

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

Objet

Aviation (divers) ; émoluments.

Faits :**A.**

A.a X._____ Sàrl est une école d'aviation (ci-après aussi : l'école d'aviation ou X._____) fondée en 20(...), inscrite au registre du commerce du canton de (...) et dont le but est « le conseil, la formation et autre prestation visant à la réduction des impacts environnementaux, économiques et sociaux de l'aviation civile ainsi qu'à une durabilité accrue des pratiques aéronautiques ; la mise en œuvre, à ces fins, de technologies nouvelles de traitement de l'information et d'optimisations structurelles et mécaniques ; d'autres activités dans le domaine aéronautique ».

A.b Le 5 avril 2012, X._____ a introduit auprès de l'Office fédéral de l'aviation civile (ci-après aussi : l'OFAC) une demande visant à être enregistrée en tant qu'école de vol (*JAR Registered Facility*), requête qu'elle a ensuite complétée, en date du 24 janvier 2014, afin d'obtenir plutôt un certificat d'« *Approved Training Organisation* » (ATO) « *section I-non complex* » selon les dispositions de l'*European Union Aviation Safety Organisation EASA*, qui lui a été délivré le 22 août 2017. Le 26 septembre 2019, elle a obtenu un certificat confirmant son acceptation en tant que titulaire d'un certificat d'aptitude à exploiter un FSTD (*Flight Simulation Training Device*) et, le 17 octobre 2019, un certificat de qualification du simulateur de vol Générique – monomoteur à piston FSTD FNPT (*Flight and Navigation Procedures Trainer FNPT*).

B.

B.a Le 13 janvier 2022, l'OFAC a avisé X._____ qu'un audit (*Management System & CMS FSTD*) serait réalisé le 3 mars 2022 par deux de ses inspecteurs en présence d'un nouvel inspecteur comme observateur.

B.b Par courriel du 24 février 2022 à l'OFAC, l'école d'aviation a expliqué que son simulateur avait déjà été recertifié en septembre 2021, pour un montant forfaitaire, discuté et convenu à l'avance, de 1'500 francs. Elle demandait si tel serait également le cas pour le prochain audit et, dans le cas contraire, sollicitait l'établissement d'un devis.

En réponse le 28 février 2022, l'un des inspecteurs de l'OFAC prévu pour la réalisation de l'audit a notamment expliqué que les frais seraient facturés selon l'art. 46 al. 1 let. c de l'ordonnance du 28 septembre 2007 sur les émoluments de l'Office fédéral de l'aviation civile (OEmol-OFAC, RS 748.112.11).

B.c L'audit a eu lieu en date du 3 mars 2022 dans les locaux de l'école d'aviation en présence des trois personnes annoncées de l'OFAC. Le 10 mars 2022, l'OFAC a remis le rapport réalisé durant l'audit à l'école d'aviation. Il relevait en particulier diverses irrégularités constatées (*findings*) que l'école d'aviation devrait corriger.

B.d Par la suite, X. _____ et l'OFAC ont échangé divers courriels (en date des 21, 25 et 29 mars, 7, 10, 12 et 14 avril 2022) au sujet des actions correctives entreprises par la première suite aux constatations de non-conformité de la seconde.

C.

C.a Le 27 avril 2022, X. _____ s'est vue notifier par l'OFAC une décision sur les frais, sous la forme d'une facture d'un montant de 5'815 francs, pour les prestations réalisées en relation avec l'audit (« Art. 46 1c Formation du personnel navigant : surveillance courante ATO [par prestation] ») par deux de ses inspecteurs. Elle comporte les trois postes suivants : « Prestation inspecteur A. _____ ; Prestation inspecteur B. _____ ; Frais de déplacement et de transport en Suisse ».

C.b Par courriel du 13 mai 2022, X. _____ a requis de l'OFAC des informations relativement au montant facturé. Faute de réponse, X. _____ a relancé l'OFAC dans un second courriel du 20 mai 2022.

C.c L'OFAC a répondu le 21 mai 2022, transmettant un tableau des heures que les inspecteurs avaient passé à l'exécution de l'audit ainsi qu'à leur travail ultérieur.

D.

D.a Le 24 mai 2022, X. _____ (ci-après : la requérante) a saisi le Tribunal administratif fédéral d'un recours à l'encontre de la décision sur les frais du 27 avril 2022. Elle demande son annulation, que la prestation de surveillance soit facturée selon l'art. 46 al. 1^{bis} OEmol-OFAC, subsidiairement qu'elle soit facturée de manière proportionnée, sous suite de frais. En substance, elle invoque en particulier une violation du principe de proportionnalité, notamment du principe d'équivalence, et des art. 10 et 46 al. 1^{bis} OEmol-OFAC.

D.b Par courriel du 25 mai 2022, X. _____ a indiqué à l'OFAC (ci-après : l'autorité inférieure) contester le montant de la facture, pour diverses raisons qu'elle exposait, mettant en substance en doute la proportionnalité

des frais en relation avec les prestations fournies et, également, en comparaison avec les coûts des audits réalisés en 2017, 2019, 2020 et 2021. Elle souhaitait que l'autorité inférieure révise sa facture et la ramène à un montant acceptable.

Le 31 mai 2022, l'autorité inférieure a accusé réception de ce courriel et a informé qu'elle prendrait position dans les prochains jours

Par courrier du 15 juin 2022 à la recourante, l'autorité inférieure a pris position sur le courriel du 25 mai 2022. Elle y précise que, vu les certificats dont dispose l'école d'aviation, la recourante est tenue de se conformer aux règles légales en vigueur et, pour ce faire, est soumise à divers programmes de surveillance. La facturation de la surveillance s'effectue en conformité avec l'art. 46 OEmol-OFAC. Elle se positionne ensuite sur les divers points relevés.

D.c Le 8 septembre 2022, l'autorité inférieure a déposé sa réponse au recours, concluant à son rejet. En substance, elle renvoie à son courrier du 15 juin 2022 et complète sa réponse sur certains éléments.

D.d La recourante a répliqué en date du 4 novembre 2022. Elle maintient ses conclusions et se détermine sur les allégués de la réponse. Elle ajoute notamment que le montant de la facture représente 17.7% de son chiffre d'affaires de l'année 2021.

D.e Le 30 novembre 2022, l'autorité inférieure a dupliqué, reprenant en les complétant ses arguments.

D.f La recourante a transmis, en date du 28 décembre 2022, ses observations finales. Elle allègue notamment les dernières interactions qu'elle a eues avec l'autorité inférieure relativement à de nouvelles inspections et aux échanges en lien avec leur organisation.

Les autres faits pertinents seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit ci-dessous.

Droit :

1.

1.1 La procédure de recours est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), à moins que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (cf. art. 37 LTAF). Le Tribunal examine

d'office et librement sa compétence (cf. art. 7 PA) et la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.2 Conformément à l'art. 31 LTAF, et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF, non pertinentes en l'espèce, le Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

L'OFAC étant une autorité précédente au sens de l'art. 33 let. d LTAF, conformément à l'annexe I/B/VII ch. 1.3 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA, RS 172.010.1), et sa décision sur les frais du 27 avril 2022 satisfaisant aux conditions de l'art. 5 al. 1 PA (cf. en ce sens arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] A-1268/2021, A-1845/2021 du 31 mai 2022 consid. 1.2), le Tribunal est compétent pour connaître du présent litige.

1.3 Conformément à l'art. 48 al. 1 PA, la recourante possède la qualité pour recourir en tant que destinataire de la décision attaquée qui lui fait grief.

1.4 Déposé dans les délais (cf. art. 50 al. 1 PA) et les formes (cf. art. 52 al. 1 PA) légaux, le recours s'avère recevable de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

2.

2.1 Conformément à la maxime inquisitoire, le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (cf. art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (cf. art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise. 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 (cf. ATF 135 I 91 consid. 2.1 ; ATAF 2014/24 du 27 février 2014 consid. 2.2 et ATAF 2012/23 du 15 juin 2011 consid. 4).

2.2 En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal dispose d'une pleine cognition. Il revoit librement l'application du droit par l'autorité inférieure (cf. art. 49 PA). Cependant, le Tribunal fait preuve d'une certaine retenue dans l'exercice de son pouvoir d'examen lorsque la nature des questions litigieuses qui lui sont soumises l'exige, singulièrement lorsque leur analyse nécessite des connaissances spéciales, notamment techniques, que l'autorité inférieure, dotée d'un large pouvoir d'appréciation, est mieux à

même de mettre en œuvre et d'apprécier (cf. ATF 135 II 296 consid. 4.4.3 ; 133 II 35 consid. 3 ; ATAF 2012/23 consid. 4 ; 2008/23 consid. 3.3).

2.3 L'objet du présent litige porte sur la conformité au droit de la décision sur les frais du 27 avril 2022 facturés pour les prestations de surveillance de l'autorité inférieure dans le cadre de la réalisation de l'audit du 3 mars 2022. A ce titre, les arguments de la recourante relatifs au niveau de gravité à octroyer aux *findings* relevés, à l'organisation qu'elle juge lacunaire de l'autorité inférieure et à la violation de son droit d'être entendue dans le cadre de la réalisation de l'audit ne constituent des griefs recevables qu'en tant qu'ils sont pris en considération dans l'appréciation des heures effectuées par l'autorité inférieure dans le traitement du cas litigieux.

Dans les considérants qui suivent, il s'agira, après avoir rappelé le cadre légal pertinent (cf. *infra* consid. 3), de déterminer si l'autorité inférieure s'est conformée à son obligation de fournir un devis écrit avant que la prestation soit réalisée (cf. *infra* consid. 4.1) et si elle a facturé ses heures en se référant à la bonne base légale (cf. *infra* consid. 4.2). Enfin, il conviendra de déterminer si la quotité d'heures pour la réalisation de l'audit s'inscrit dans le respect du principe de proportionnalité (cf. *infra* consid. 5).

3.

Le cadre juridique applicable est le suivant.

3.1 Dans l'annexe VI du règlement (UE) n° 1178/2011 de la Commission du 3 novembre 2011 établissant des règles techniques et des procédures administratives applicables au personnel mobile dans l'aviation civile conformément au règlement (CE) n° 216/2008 du Parlement européen et du Conseil, la disposition ARA.GEN.305 prescrit que l'autorité compétente doit procéder périodiquement à une surveillance, telle que définie à la disposition ARA.GEN.300, des titulaires d'un certificat de qualification FSTD. Ce règlement de l'UE figure à l'annexe de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne sur le transport aérien (RS 0.748.127.192.68) et est donc contraignant pour la Suisse (art. 1 al. 2 et art. 32 de l'accord), ce qui oblige l'autorité de surveillance compétente à effectuer un audit périodique. Les exigences légales de la partie ARA du règlement (UE) n° 1178/2011 visent essentiellement à garantir la sécurité des opérations aériennes et l'OFAC a, dans son rôle d'autorité de surveillance, l'obligation légale de les faire appliquer, le cas échéant par le biais des constatations de non-conformité.

3.2 L'autorité inférieure a expliqué que la recourante était soumise, sur le vu de ses activités, à trois programmes de surveillance, l'obligeant à réaliser des audits pour chacun de ces domaines (certificat d'organisme de formation agréé [ATO], certificat d'organisme autorisé à exploiter un simulateur d'entraînement au vol [FSTD] et un certificat de qualification FSTD). La facturation s'effectue ensuite conformément à l'art. 46 al. 1 let. c OEmol-OFAC, voire l'art. 46 al. 1^{bis} OEmol-OFAC pour les contrôles récurrents relatifs au maintien de la validité du certificat de qualification du simulateur de vol.

La décision attaquée précise qu'il s'agissait en l'occurrence d'une surveillance courante ATO (par prestation) de la formation du personnel navigant. Les frais pour la réalisation de l'audit ont été fixés au total à 5'815 francs, sur la base de l'art. 46 al. 1 let. c OEmol-OFAC, pour les heures de travail des deux inspecteurs, et sur la base de l'art. 9 let. e OEmol-OFAC pour les frais de déplacement. L'autorité inférieure a calculé que les deux experts avaient réalisés 31.75 heures (14.50 heures et 17.25 heures), à 180 francs l'unité, ainsi qu'un forfait de 100 francs pour le déplacement.

3.3 De manière générale et faute de disposition topique dans les règles générales de procédure, la procédure de première instance est en principe gratuite, sauf si une loi spéciale prévoit un émolument (cf. BOVAY, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 634 ; cf. ég. arrêts du TAF A-6293/2020 du 16 février 2022 consid. 13.3 et A-3056/2021 du 13 janvier 2022 consid. 9).

3.3.1 Tel est le cas de l'OEmol-OFAC, qui, à son article 1, alinéa 1, règle la question des émoluments perçus pour des décisions rendues et des prestations fournies par l'OFAC. Les dispositions de l'ordonnance générale sur les émoluments du 8 septembre 2004 (OEmol, RS 172.041.1) sont applicables à titre subsidiaire (cf. art. 2 OEmol-OFAC).

Selon l'art. 3 OEmol-OFAC, toute personne qui provoque une décision ou sollicite une prestation de l'OFAC est tenue de payer un émolument. Les émoluments relatifs à une certification ou à une autorisation d'un organisme de formation du personnel navigant ou d'un équipement ou système de simulation de vol, calculés en fonction du temps consacré, sont, pour la surveillance courante (par prestation), compris dans le cadre tarifaire suivant : 300 francs au minimum et 20'000 francs au maximum (cf. art. 46 al. 1 let. c OEmol-OFAC). Un émolument de 1'500 francs est perçu pour chacun des contrôles récurrents exécutés dans le cadre de la surveillance des systèmes d'entraînement aux procédures de vol et de navigation (FNPT ;

art. 46 al. 1^{bis} OEmol-OFAC). L'art. 5 OEmol-OFAC prévoit que, si un montant forfaitaire n'est pas prévu par l'ordonnance, les émoluments sont calculés en fonction du temps consacré, cas échéant dans les limites d'un cadre tarifaire (al. 1). Le tarif horaire varie entre 100 et 200 francs, tenant compte des connaissances requises par les personnes en charge du dossier (al. 2).

3.3.2 Les émoluments sont des contributions causales qui trouvent leur fondement dans la sollicitation d'une prestation étatique. Ils doivent respecter les principes de la couverture des frais et de l'équivalence (cf. ATF 145 I 52 consid. 5.2, 143 I 52 consid. 4.3.1 ; cf. ég. BOVAY, op. cit., p. 634). Le principe d'équivalence – qui est l'expression du principe de la proportionnalité en matière de contributions publiques – implique que le montant de la contribution soit en rapport avec la valeur objective de la prestation fournie et reste dans des limites raisonnables (cf. ATF 145 I 52 consid. 5.2.3, 143 I 227 consid. 4.2.2, 143 I 220 consid. 5.2.2). Le principe d'équivalence n'exige pas que la contribution corresponde dans tous les cas exactement à la valeur de la prestation ; le montant de la contribution peut être calculé selon un certain schématisme tenant compte de la vraisemblance et de moyennes (cf. ATF 145 I 52 consid. 5.2.3, 143 I 220 consid. 5.2.2, 143 I 147 consid. 6.3.1). La contribution doit cependant être établie selon des critères objectifs et s'abstenir de créer des différences qui ne seraient pas justifiées par des motifs pertinents (cf. ATF 143 I 220 consid. 5.2.2 ; arrêt du TF 2C_553/2016 du 5 décembre 2016 consid. 5.2 ; ADRIAN HUNGERBÜHLER, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in: Zentralblatt [ZBI] 104/2003 p. 522 et les réf. citées). Le tarif de l'émolument ne doit en particulier pas empêcher ou rendre difficile à l'excès l'utilisation de certaines institutions (voir ATF 145 I 52 consid. 5.2.3, 143 I 227 consid. 4.3.1, 120 la 171 consid. 2a et la réf. citée).

3.4 Toute décision au sens de l'art. 5 PA rendue par une autorité doit régler la question des frais, de sorte que le dispositif de la décision contient un chiffre sur les frais (cf. JACQUES DUBEY/JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, Droit administratif général, Bâle 2014, n. 951 p. 339), lesquels constituent un accessoire de la décision (cf. arrêt du TF 2C_1146/2012 du 21 juin 2013 consid. 1.1. et réf. cit.; arrêt du TAF A-444/2014 du 21 mai 2015 consid. 3.2 ; BERNARD CORBOZ, in: Corboz/Wurzburger/Ferrari/Frésard/Girardin [éd.], Commentaire de la LTF, 2^e éd, Berne 2014, n. 4 ad. art. 62 LTF). Le principe d'une décision ultérieure et séparée sur les frais est également admis par la jurisprudence (cf. notamment l'arrêt du TAF A-444/2014 précité consid. 3).

4.

4.1 La recourante invoque d'abord une violation de l'art. 10 OEmol-OFAC en ce que, bien qu'elle ait expressément demandé un devis à l'autorité inférieure, celle-ci ne lui a donné aucune information sur les émoluments et débours qu'elle aurait vraisemblablement à acquitter.

4.1.1 Pour sa part, l'autorité inférieure relève que l'inspecteur responsable a répondu en mentionnant la base légale de l'art. 46 al. 1 let. c OEmol-OFAC. Elle précise qu'il n'est pas possible de communiquer un devis précis à l'avance, le temps consacré dépendant des circonstances concrètes, ce qu'elle reconnaît qu'elle aurait pu préciser à la recourante.

4.1.2 Il convient de retenir ce qui suit.

4.1.2.1 L'art. 46 al. 1 let. c OEmol-OFAC prévoit notamment que, sur demande, l'assujetti est informé des émoluments et débours qu'il aura vraisemblablement à acquitter, ou il en obtient le devis écrit (al. 1). C'est bien ce qu'a fait la recourante au cas d'espèce, puisqu'elle a requis de l'autorité inférieure des renseignements quant au coût probable de l'audit. L'inspecteur de l'autorité inférieure a répondu ensuite, en expliquant qu'il serait facturé selon la disposition précitée.

4.1.2.2 La question est ainsi celle de savoir si, ce faisant, l'autorité inférieure a respecté son incombance légale. Cela semble a priori douteux.

En effet, le but poursuivi par l'art. 10 OEmol-OFAC est notamment de permettre à l'administré de se faire une idée de ce que va lui coûter la prestation de l'autorité inférieure et de pouvoir décider en connaissance de cause s'il entend maintenir son activité – dans le cas d'espèce – malgré les coûts occasionnés. Si, comme le relève à juste titre l'autorité inférieure, les coûts exacts n'étaient que difficilement prévisibles, puisqu'ils dépendent en grande partie des irrégularités constatées, il était raisonnablement admissible qu'elle fournisse une première fourchette de prix à la recourante, respectivement qu'elle lui explique le principe de facturation opéré.

Cela étant, il n'est pas nécessaire de trancher cette question. En effet, l'autorité inférieure a répondu, dans son courriel du 28 février 2022, que la facturation s'effectuerait selon « OEmol-OFAC, Art. 46 1c ». Or, la recourante n'a pas réagi à cette communication. Elle apparaît ainsi forclosée à se prévaloir de ce grief dans le cadre du présent recours.

4.2 La recourante considère ensuite que la présence de l'inspecteur A. _____ lors de l'audit du 3 mars 2022 devrait être facturée de façon forfaitaire avec ses autres heures selon l'art. 46 al. 1^{bis} OEmol-OFAC, les prestations de ce dernier correspondant, dans les faits selon la recourante, à un contrôle récurrent exécuté dans le cadre de la surveillance des systèmes d'entraînement aux procédures de vol et de navigation (FNPT) selon cette disposition.

4.2.1 Ce grief n'est pas justifié car l'autorité inférieure était bien fondée à faire application de l'art. 46 al. 1 let. c OEmol-OFAC pour la réalisation de l'audit du 3 mars 2022. Ce dernier combinait deux cycles de surveillance (contrôle de conformité continue aux exigences applicables aux ATOs et contrôle de conformité continue aux exigences applicables aux organismes autorisés à exploiter un FSTD). Cela ne correspond ainsi pas, comme l'explique l'autorité inférieure, au contrôle récurrent entrant dans les hypothèses donnant lieu à une facturation selon l'art. 46 al. 1^{bis} OEmol-OFAC.

4.2.2 Pour le reste, vu le montant facturé, l'autorité inférieure a bien respecté la fourchette inscrite à l'art. 46 al. 1 let. c OEmol-OFAC.

5.

Ceci établi, il convient d'analyser la quotité d'heures comptabilisées pour la réalisation de cet audit sur le vu des griefs soulevés par la recourante.

5.1 A cet égard, les totaux des heures s'élèvent à 17.25 heures pour le premier inspecteur et 14.5 heures pour le second. Selon l'extrait détaillé transmis ultérieurement à la recourante, le premier expert, A. _____ a comptabilisé 0.5 heure pour l'ouverture du projet, puis 1.5 heures pour la préparation de l'audit. Le second expert, B. _____, a préparé pendant 2.5 heures l'audit. Pour celui-ci, chacun a comptabilisé 6.5 heures, puis 3 heures pour son traitement ultérieur le 4 mars 2022 et encore 1 heure les trois jours suivants (soit 3 heures chacun, pour un total de 6 heures). B. _____ a comptabilisé encore 1.25 heures le 25 mars 2022 pour le traitement du courriel du 21 mars 2022 et le traitement des *findings*. Il a encore retenu 1 heure pour le traitement et la réponse au courriel du 29 mars 2022. Il reste encore 3 heures non facturées pour le traitement du courriel du 10 avril 2022 (1 heure) et la session Skype du 14 avril 2022 avec la recourante (2 heures).

5.2 La recourante met en doute la proportionnalité des frais facturés en relation avec les prestations fournies et, plus généralement, l'efficacité administrative de l'autorité inférieure.

5.2.1 A cet égard, la recourante compare avec d'autres audits réalisés en 2017, 2019, 2020 et 2021, dont les coûts ont été de 1'990 francs (10.5 heures et déplacement), 1'630 francs (8.5 heures et déplacement) et deux forfaits de 1'500 francs. Le montant des frais facturés pour cet audit est sans rapport avec la valeur objective, pour elle, de pouvoir fournir des prestations de formation sans but lucratif.

Elle fait également valoir des dysfonctionnements internes à l'autorité inférieure, les collaborateurs de cette dernière s'étant succédés aux postes d'inspecteur concernés, engendrant des frais supplémentaires pour les personnes devant reprendre à chaque fois le dossier. Elle relate en outre le comportement contradictoire de l'autorité inférieure, laquelle demande un respect strict des délais mais qui, elle-même, est en demeure pour répondre à des demandes de sa part.

5.2.2 L'autorité inférieure considère que le principe d'équivalence n'a pas été violé, les émoluments ayant été calculés conformément au temps consacré (cf. art. 5 OEmol-OFAC) et le montant s'inscrivant dans la fourchette de l'art. 46 al. 1 let. c OEmol-OFAC. Le temps passé ayant été documenté et détaillé, il est raisonnable.

Elle précise que le coût plus élevé facturé est dû au fait que l'audit était constitué de deux cycles de surveillance ainsi qu'aux nombreuses irrégularités constatées. Les audits réalisés en 2017 et en 2019 ne portaient que sur un seul cycle de surveillance concernant le certificat ATO et ils n'avaient abouti qu'à un nombre limité de constatations de non-conformité.

L'autorité inférieure explique encore qu'il est coutumier de sa manière de fonctionner que diverses personnes se succèdent en qualité d'inspecteurs responsables dans la surveillance des écoles de vol afin que leur objectivité soit assurée, étant donné qu'avec le temps, des liens sont susceptibles de se nouer entre les inspecteurs et les responsables des écoles. Les inspecteurs sont habitués à cette manière de procéder et savent dès lors rester efficaces afin d'éviter des coûts supplémentaires.

5.2.3 Le Tribunal retient que, d'un point de vue général, le total d'heures comptabilisées ne semble pas exagéré. L'audit, recoupant deux contrôles, était important et cela se vérifie par le nombre de pages qu'il comporte (36

et 20 pages, cf. pp. 364 à 399 et 400 à 419 du dossier de première instance). Sa *préparation*, la *prise de connaissance du dossier* – inhérente à chaque audit, peu importe le degré d'ancienneté des inspecteurs choisis – et la *réalisation elle-même de l'audit* (deux fois 6.5 heures) comptabilisent déjà 17.5 heures, dont 13 heures à l'audit lui-même. Les 4.5 heures de *préparation et de mise à niveau des connaissances quant au dossier* paraissent de même raisonnables.

En outre, les explications de l'autorité inférieure quant à la rotation des inspecteurs sont convaincantes et crédibles. Pour le reste, il s'agit de son organisation interne, qui, à nouveau vu les éléments avancés par l'autorité inférieure et la retenue dont fait preuve le Tribunal en pareille situation, ne prête pas le flanc à la critique. Au demeurant, il ne s'agit pas ici de vérifier le bien-fondé des actes de surveillance menés en tant que tels par l'autorité inférieure.

5.3

5.3.1 Plus avant, la recourante se prévaut du fait que, durant l'audit, l'autorité inférieure a requis la modification de points précédemment avalisés. Elle relève également que le dossier aux mains des inspecteurs de l'autorité inférieure était lacunaire, alors qu'elle avait transmis les documents requis. Il a également été fait référence à un rapport interne établi par Skyguide consécutif à l'erreur d'une contrôleuse aérienne lors d'un vol d'instruction de X. _____, alors même qu'elle n'en avait absolument pas connaissance et n'avait pas eu l'occasion de se déterminer à son sujet.

La recourante conteste ensuite le total des heures consacrées au *traitement ultérieur* de l'audit par les deux inspecteurs. En particulier, la recourante constate que les points contenus dans le rapport d'audit final avaient déjà été relevés et discutés durant l'audit. Elle considère également injustifiées les 1.25 heures passées au traitement du courriel du 21 mars 2022 d'un tiers de page et l'heure passée au traitement du courriel du 29 mars 2022, soit pour avoir pris connaissance de 3 points en cinq phrases. Enfin, elle relève que les heures non encore facturées ne correspondent pas au temps consacré. La session Skype ayant duré 59 minutes et trois secondes et ayant été mise en œuvre du fait de problèmes techniques relatifs à des formulaires créés par l'OFAC, nécessitant l'achat d'un abonnement supplémentaire, le total d'heures comptabilisé – 2 – pour son traitement est excessif et injustifié. Elle considère ainsi que la conversation ne devrait pas être facturée, puisqu'elle trouve sa source dans un problème de l'autorité inférieure.

5.3.2 L'autorité inférieure expose, s'agissant des heures comptabilisées en date des 4, 7, 8 et 9 mars 2022, qu'elles concernent le temps usuellement requis pour la mise par écrit de la constatation des irrégularités et l'octroi d'un délai formel pour les actions correctrices requises. Ainsi, vu les nombreuses irrégularités constatées, les 6 heures consacrées par les deux inspecteurs ne sont pas disproportionnées, selon l'autorité inférieure, à la rédaction d'un rapport de 11 pages, contenant 12 constatations de non-conformité et 2 suggestions d'améliorations. L'autorité inférieure explique encore les heures consacrées au traitement des courriels. Elle relève que l'inspecteur a dû prendre connaissance des informations reçues, analyser si les actions correctrices exécutées étaient conformes à celles demandées et formuler une réponse sur la base de cette analyse. Le fait que 3 actions correctrices aient dû être refusées pour non-conformité a engendré un travail supplémentaire.

Quant au rapport établi par Skyguide, il est d'usage que les inspecteurs consultent les comptes rendus d'aviation avant un audit afin de discuter des éventuels incidents dans le but de promouvoir la sécurité. L'autorité inférieure explique que c'est ce qui s'est passé au cas d'espèce et que cette discussion n'a abouti à aucun rapport de non-conformité. Dès lors, elle n'a eu aucune répercussion sur le montant facturé et ne saurait être qualifiée de zèle administratif. L'autorité inférieure relève encore que les documents transmis par la recourante lors de l'audit n'ont pas permis de remédier en l'état aux constatations de non-conformité. Elle considère ainsi qu'aucune constatation inexacte et lacunaire des faits ne peut lui être reprochée.

En lien avec la session Skype, l'autorité inférieure relève que les formulaires litigieux n'avaient pas été remplis correctement, qu'il n'a pas été question de problèmes techniques, au demeurant jamais relevés par d'autres organismes de formation certifiés les utilisant. Les parties ont également discuté des constatations de non-conformité encore ouvertes suite à l'audit, ce qui a entraîné du travail par la suite, en sus de la préparation de l'entretien en tant que tel.

5.3.3 Le Tribunal retient que l'autorité inférieure a relevé à juste titre que de nombreuses corrections étaient requises et qu'il ne s'agissait pas de petites modifications dont la rectification était réalisable rapidement et sans effort apparent, preuve en est que certains points ont nécessité plusieurs échanges entre l'autorité inférieure et la recourante pour parvenir à une mise en conformité finale. Certes, le total de 12 heures nécessaires à la mise au propre de l'audit paraît élevé. Toutefois, vu le nombre de pages

initial de l'audit (56), à condenser en un rapport final de 11 pages, cela représente finalement environ 5 pages par heure. En prenant en considération le fait que les inspecteurs ont remis au propre leurs notes, les ont complétées, ont discuté des irrégularités relevées et préparé un descriptif aussi précis que possible des adaptations nécessaires, ont confronté leurs points de vue afin d'être exhaustifs, le total apparaît encore acceptable vu la marge d'appréciation nécessaire dans ces circonstances (cf. s'agissant de la prise en compte en soi de ce temps, arrêt du TAF A-3771/2009 du 29 juillet 2010 consid. 6.2). A cet égard, le fait que certains points aient, aux dires de la recourante, été constatés seulement lors de cet audit n'est pas déterminant en soi. Outre que chaque audit peut porter sur des éléments différents ne se recoupant pas toujours, comme l'avance l'autorité inférieure, le fait que les inspecteurs précédents n'aient pas relevé ces éléments ne permet pas de déroger à un point de mise en conformité, l'autorité étant tenue d'assurer en toute hypothèse un contrôle efficient pour garantir la conformité aux prescriptions légales, vu les impératifs de sécurité en jeu.

Le Tribunal considère à nouveau que la durée comptabilisée pour les différents échanges ultérieurs est acceptable. Il ne s'agit en effet pas seulement, comme le fait valoir la recourante, de simplement prendre connaissance d'un courriel, mais bien plus de se replonger dans le dossier, de reprendre les points restant à traiter, de contrôler la conformité avec les exigences posées, puis de répondre, que ce soit en acceptant ou en expliquant pourquoi le point ne peut toujours pas être validé et pour quelles raisons, ce que la recourante doit encore améliorer et comment. En outre et à nouveau, les explications de l'autorité inférieure quant à la complétude du dossier, à la formation de ses inspecteurs et au fait que les pièces fournies ne permettaient pas de corriger immédiatement les non-conformités constatées, sont, sur le vu des circonstances du cas d'espèce et de la retenue dont doit faire preuve le Tribunal, convaincantes.

5.4

5.4.1 Plus spécialement, la recourante relève encore qu'une erreur dans l'établissement du certificat d'école délivré étant alors apparue (manque de la référence [...] du simulateur de vol), l'autorité inférieure lui a imposé de déposer une requête pour obtenir un certificat complété, cela alors que X._____, qui n'entendait pas dispenser les formations concernées à court terme, avait expressément requis, à plusieurs reprises, d'attendre afin que cette correction coïncide avec la révision du certificat d'école prévue en lien avec la réalisation d'un futur cours à approuver. Elle considère

ainsi que l'autorité inférieure lui a imposé un acte administratif sans utilité pour elle et qui avait vocation à réparer une de ses propres erreurs.

5.4.2 Dans ses écritures, l'autorité inférieure signale avoir constaté durant l'audit que dite mention était manquante sur le certificat ATO délivré (cf. not. rapport d'audit, findings #12 ; cf. ég. notes de l'inspecteur B. _____, p. 365 #68), sans se déterminer sur la cause de cette erreur. Elle a ensuite relevé qu'elle était tenue de signaler toute non-conformité et de prendre toute mesure utile afin de la faire corriger le plus rapidement possible selon les exigences légales. Ainsi, la constatation de non-conformité de niveau 2 y relative figurant dans le rapport d'audit était totalement justifiée et l'on ne saurait conclure à un acte administratif inutile. En outre, le fait que des non-conformités n'aient pas été relevées précédemment n'entraînait pas de droit acquis pour la recourante.

5.4.3 Au cas d'espèce, il n'est pas contesté que le terme manquant sur le certificat précédemment délivré était la référence (...) du simulateur de vol. Aussi bien la question de savoir pourquoi cette mention n'y figurait pas, que celle de la nécessité qu'elle y soit inscrite, excèdent l'objet du litige. En toute hypothèse, la nécessité de la mention n'est, en soi, pas contestée par les parties, la recourante en particulier ne s'opposant qu'à la modification immédiate du certificat. Quant à la prétendue erreur de l'autorité inférieure telle qu'alléguée par la recourante – l'autorité inférieure ne l'ayant elle-même pas reconnue comme telle –, quant à savoir si la mention aurait déjà dû figurer sur le certificat à sa délivrance, voire dû être relevée lors de précédents audits, le simple fait que l'autorité inférieure l'ait constatée seulement lors de l'audit litigieux ne saurait justifier, en soi, que les frais ne soient pas mis à la charge de la recourante. Il en résulte que les frais induits par cette modification pouvaient également être imposés à la recourante.

5.5

5.5.1 En droit, la recourante constate encore que l'autorité inférieure lui a imposé des modalités administratives supplémentaires qui se sont avérées inutiles. Elle considère que l'autorité inférieure a agi de manière disproportionnée en ne prenant pas en considération sa structure et le caractère basique et élémentaire de son simulateur et de son exploitation. Selon elle, la surveillance récurrente de l'exploitation du système FNPT devrait aussi être facturée de manière forfaitaire, de même que la surveillance de l'exploitation du titulaire du certificat de qualification FSTD, qui ne comporte qu'un seul simulateur.

Elle conteste également l'attribution du niveau de gravité 2 pour les non-conformités constatées, de même que la menace de passer en niveau de gravité 1.

5.5.2 L'autorité inférieure relève qu'elle avait pris en considération le fait que la recourante n'avait pas une grande activité et ne bénéficiait pas d'une structure organisationnelle complexe, en ne procédant qu'à une surveillance minimale de ses domaines d'activités. Elle explique également la nécessité de procéder à des constatations de non-conformité de niveau 2 dès qu'une non-conformité aux exigences légales de la partie ORA du règlement UE du 3 novembre 2011 n° 1178/2011 apparaît.

5.5.3 A cet égard, la *qualification en niveau 2* des irrégularités constatées n'est pas directement déterminante pour juger du bien-fondé des heures comptabilisées par l'autorité inférieure. En effet, on ne voit pas en quoi cela influencerait sur le total d'heures retenu. Quant à l'argument relatif à la *petite structure de la recourante*, il sied de préciser que les exigences légales à respecter sont principalement les mêmes peu importe la grandeur de l'exploitation. Pour le surplus, l'autorité inférieure a expliqué avoir pris en compte la structure de la recourante, en se limitant au strict nécessaire dans son contrôle et dans les mesures correctrices à mettre en œuvre, et le Tribunal ne voit pas de raisons de remettre en cause cette affirmation.

Quant au *coût total de l'audit*, là non plus, le Tribunal ne voit pas de violation du principe d'équivalence, en relation avec l'activité offerte par la recourante. En effet, quand celle-ci affirme qu'il correspond à 17.7% de son chiffre d'affaires 2021, il y a lieu de relever que cette année a encore été fortement impactée par la pandémie, de sorte qu'elle n'est pas représentative. Pour le reste, la recourante ne soumet aucun chiffre concret permettant de se représenter la valeur de cet audit en relation avec un chiffre d'affaires moyen. De manière générale, les prestations proposées dans le domaine de l'aviation sont onéreuses, et le milieu n'est pas connu comme étant accessible à tout un chacun, vu les importants frais que cela engendre (cf. à cet égard les prix des prestations proposées par la recourante, disponibles sur son site internet, www.X._____.net). Enfin, vu les impératifs de sécurité dans le domaine, l'on peut s'attendre à ce que les exigences soient élevées, que les audits soient poussés et qu'ils entraînent dès lors un certain coût.

5.5.4 En conclusion, rien ne permet de retenir que les heures réalisées par les inspecteurs aient été surévaluées. Ainsi, il est avéré que l'autorité infé-

rieure a consacré un nombre d'heures important au dossier de la recourante et, vu les développements ci-dessus, rien n'indique que le temps consacré n'ait pas été justifié.

5.6 Pour le reste, le *nombre exact d'heures* consacrées par l'autorité inférieure n'a pas à être contrôlé plus en détail par le Tribunal, vu le large pouvoir d'appréciation dont elle dispose pour organiser son temps de travail. En outre, aucune mauvaise organisation de l'autorité inférieure ne transparaît, également dans les faits nouveaux que la recourante allègue en ses observations finales. Les arguments de la recourante ne permettent ainsi pas de remettre en doute la quantité et la qualité des heures comptabilisées. Si le montant paraît certes important, il n'existe pas de doute que cela correspond à un travail nécessaire de l'autorité inférieure.

6.

En résumé, le grief de violation du principe de l'équivalence doit être rejeté. Il en va de même de celui de violation du principe de la proportionnalité, dont on a vu qu'il se recoupait ici avec le précédent (cf. *supra* consid. 3.3.2).

Le Tribunal confirme donc le montant de l'émolument dû pour la réalisation de l'audit du 3 mars 2022. Il s'ensuit que le recours doit être rejeté et la décision du 27 avril 2020 sera confirmée.

7.

7.1 Succombant, la recourante devra supporter les frais de procédure (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 2 et 4 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2), qui sont arrêtés en l'occurrence à 1'000 francs et seront prélevés sur l'avance de frais du même montant déjà versée.

7.2 En l'occurrence, il n'y a pas lieu d'allouer des dépens à la recourante (cf. art. 64 al. 1 PA et art. 7 ss FITAF). Il en va de même de l'autorité inférieure, dès lors qu'il s'agit d'une autorité fédérale (cf. art. 7 al. 3 FITAF).

(le dispositif est porté à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure sont fixés à 1'000 francs. Ce montant sera prélevé sur l'avance de frais du même montant déjà versé.

3.

Aucune indemnité de dépens n'est allouée.

4.

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

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

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Manon Progin

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). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. ... ; Recommandé)
- au DETEC (Acte judiciaire)