



Arrêt du 11 septembre 2018

Composition

Jérôme Candrian (président du collège),
Christoph Bandli, Kathrin Dietrich, juges,
Johanna Hirsch-Sadik, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Maître Laurent Schuler, avocat,
recourant,

contre

Département fédéral des finances DFF,
Secrétariat général DFF, Service juridique DFF,
Bundesgasse 3, 3003 Bern,
autorité inférieure.

Objet

Responsabilité de la Confédération
(art. 55 al. 4 PA, art. 3 al. 1 et 6 al. 2 LRFC).

Faits :**A.**

A._____ est né le (...). Depuis 1981, il est titulaire d'une licence de pilote professionnel d'avion et, depuis 1991, d'une licence de pilote de ligne. Depuis de nombreuses années, il est également titulaire d'une licence de pilote privé d'avion avec extensions d'instructeur FI (Flight Instructor), IRI (Instrument Rating Instructor) et TRI (Type Rating Instructor). Il a exercé pendant de nombreuses années une activité d'examineur à l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC).

B.

B.a Par décision du 28 décembre 2012, l'OFAC a retiré avec effet immédiat pour une durée indéterminée les extensions d'instructeur FI, IRI et TRI rattachées à la licence n° (...) établie au nom de A._____. Il a précisé que lesdites extensions pouvaient être restituées sur demande à condition que A._____ produise une attestation selon laquelle il a réussi les examens théoriques pour pilotes privés relatifs aux branches « Droit aérien » et « Performances et planification de vol », ainsi qu'une attestation selon laquelle il a suivi avec succès une évaluation des compétences pour les fonctions FI, IRI et TRI. L'OFAC a délivré à A._____ une nouvelle licence n° (...) sur laquelle ne figuraient plus les extensions d'instructeur susmentionnées. Il a également privé de l'effet suspensif tout recours contre sa décision.

En substance, il était reproché à A._____, alors qu'il agissait comme commandant de bord et instructeur, d'avoir procédé le 26 novembre 2012 à l'aérodrome de Lausanne à l'atterrissage d'un avion alors que la visibilité en vol et sur la piste était inférieure à 500 mètres, soit nettement en-dessous des 1 500 mètres imposés par la loi pour les vols à vue. De plus, l'OFAC a constaté qu'au moment de l'atterrissage, il pleuvait, ce qui réduisait encore la visibilité avec une vitesse d'approche lente, et que, l'atterrissage ayant eu lieu par le sud de la piste, l'avion avait survolé en « courte finale » une zone à forte densité d'habitations. L'OFAC a considéré que le fait d'effectuer un atterrissage dans de telles conditions météorologiques représentait un danger concret considérable aussi bien pour l'équipage de l'aéronef que pour des tiers au sol et que, par son comportement, A._____ avait violé les règles de l'air applicables aux aéronefs.

B.b Le 23 janvier 2013, A._____ a recouru auprès du Tribunal administratif fédéral contre la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012 (cause A-365/2013), concluant, préalablement, à ce que l'effet suspensif soit restitué

à son recours avec effet immédiat. Principalement, il a conclu à ce que son recours soit admis et que la décision du 28 décembre 2012 de l'OFAC soit annulée, aucun retrait de licence ne devant être prononcé à son encontre, et, subsidiairement, à ce que la décision soit réformée en ce sens qu'un retrait d'admonestation d'une semaine soit prononcé à son encontre, portant sur ses qualifications d'instructeur FI, IRI, TRI rattachées à sa licence (...), le tout avec suite de dépens.

En résumé, il a indiqué que, tout au long de son cursus de pilote, son comportement avait toujours été exemplaire, que la visibilité était supérieure à deux kilomètres durant toute la procédure d'approche et jusqu'à l'atterrissage, qu'il n'y avait eu aucune mise en danger concrète de l'équipage ni des tiers au sol, qu'il n'avait violé aucune disposition légale et que sa liberté économique ainsi que le principe de la proportionnalité étaient violés par la décision de l'OFAC.

B.b.a Par décision incidente du 4 mars 2013, le Tribunal administratif fédéral a rejeté la requête en restitution de l'effet suspensif de A._____. En substance, il a considéré qu'à ce stade de la procédure, les faits reprochés au recourant n'étaient pas encore vérifiés et qu'il n'était dès lors pas possible de formuler un pronostic quant à l'issue de la cause. Il a ajouté que l'argumentation de l'OFAC était convaincante et procédait d'une juste mise en balance des intérêts en présence : l'intérêt économique privé de A._____ à pouvoir continuer d'exercer son activité accessoire d'instructeur pendant la durée de la procédure ne faisait pas le poids face à l'intérêt public majeur à la sécurité de la circulation aérienne (cf. décision incidente du Tribunal administratif fédéral A-365/2013 du 4 mars 2013).

B.b.b Le 28 mars 2013, A._____ a déposé un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral contre la décision incidente précitée concluant, avec suite de dépens, principalement à ce que l'effet suspensif soit restitué à son recours et, subsidiairement, à ce que la décision attaquée soit annulée et le dossier de la cause retourné à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants. Pour l'essentiel, il a invoqué une violation de son droit d'être entendu – le Tribunal administratif fédéral ne lui ayant pas communiqué la prise de position de l'OFAC relative à sa requête de restitution de l'effet suspensif –, une application arbitraire des dispositions concernant le retrait de l'effet suspensif de son recours, ainsi qu'une violation du principe de la proportionnalité et de sa liberté économique.

B.b.c Par arrêt du 21 juin 2013, le Tribunal fédéral a rejeté le recours de A._____ du 28 mars 2013. Il a retenu en substance que les décisions judiciaires concernant l'effet suspensif devaient être rendues rapidement et sans de longues investigations complémentaires et que, partant, le Tribunal administratif fédéral n'avait pas violé le droit d'être entendu de A._____ en ne communiquant pas les observations de l'OFAC.

Sur le fond, il a considéré qu'il ressortait de la décision attaquée que l'incident du 26 novembre 2012 était propre à soulever de sérieux doutes sur les compétences techniques du recourant, sur son comportement de commandant de bord et sur sa capacité à instruire des élèves. Partant, il n'était pas arbitraire de considérer qu'il existait un intérêt public important au retrait immédiat des extensions d'instructeur du recourant, ce d'autant moins que ce dernier n'apportait aucun élément propre à démontrer que son intérêt économique privé était supérieur à l'intérêt public à assurer la sécurité des personnes (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_293/2013 du 21 juin 2013, publié en partie aux ATF 139 I 189).

B.c Par écriture du 21 mai 2013, l'OFAC a fait parvenir au Tribunal administratif fédéral sa réponse au recours en annulation de sa décision, concluant, avec suite de frais, à son rejet. Pour l'essentiel, il confirme les motifs tels que présentés dans sa décision du 28 décembre 2012, ceux-ci justifiant les mesures ordonnées.

B.d Le 9 octobre 2013, une séance d'instruction, portant sur les conditions météorologiques qui régnaient sur l'aérodrome de la Blécherette en date du 26 novembre 2012, a eu lieu au Tribunal administratif fédéral en présence des parties à la procédure. Lors de cette séance, les parties ainsi qu'un témoin, B._____, soit l'élève qui était également dans l'aéronef dans lequel se trouvait A._____ au moment des faits reprochés, ont été entendus. Plusieurs moyens de preuve ont été visionnés et discutés.

B.e Par écriture du 14 février 2014, A._____ a fait parvenir au Tribunal administratif fédéral ses déterminations finales, concluant à ce qu'il soit renoncé à toute sanction, le tout sous suite de frais et dépens.

B.f Par arrêt du 15 mai 2014, le Tribunal administratif fédéral a admis le recours de A._____ et a annulé la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012 retirant ses extensions d'instructeur FI, IRI et TRI, laissant les frais de procédure à la charge de l'Etat et lui accordant une indemnité de dépens. Dans son arrêt, le Tribunal administratif fédéral confronte de manière

approfondie les divers moyens de preuve disponibles. Il retient que la question à résoudre réside dans l'appréciation des faits, en particulier s'agissant de savoir si l'exigence de visibilité régissant le vol à vue a été respectée ou non. Il résume que, dans le cas d'espèce, il est indubitable que les conditions n'étaient pas vraiment bonnes mais qu'il ne peut pas être établi avec suffisamment de certitude que, depuis le cockpit et dans l'axe de la piste, la visibilité était inférieure à 1 500 mètres ni si le pilote avait une visibilité suffisante. Le Tribunal administratif fédéral conclut que les déclarations recueillies par l'OFAC ainsi que les images versées au dossier ne suffisent pas pour rendre la version de l'autorité plus vraisemblable que celle de l'équipage et qu'il n'est donc pas possible de confirmer intégralement l'appréciation des faits effectuée par l'autorité de première instance (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-365/2013 du 15 mai 2014).

C.

C.a Par courrier du 28 mai 2014, A._____ a demandé à l'OFAC d'établir immédiatement de nouvelles licences en sa faveur mentionnant les extensions d'instructeur FI, IRI et TRI.

C.b Par lettre du 10 juin 2014, l'OFAC a informé A._____ qu'il examinait l'éventualité de former recours contre la décision du Tribunal administratif fédéral et qu'il ne voyait dès lors aucune raison pour lui restituer les extensions requises avant le dépôt du recours.

D.

D.a Le 24 juin 2014, le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), représenté par l'OFAC, a déposé un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral contre l'arrêt précité concluant, sous suite de frais, à son annulation et à la confirmation de la décision du 28 décembre 2012 de l'OFAC et, préalablement, à l'attribution à titre superprovisoire de l'effet suspensif. En substance, le DETEC reproche au Tribunal administratif fédéral d'avoir établi les faits de façon manifestement inexacte, en particulier d'avoir effectué des constatations insoutenables en ce qui concerne les diverses séquences vidéos et photos du dossier, les dépositions des témoins au sol ainsi que la manœuvre d'évitement que l'avion doit être en mesure de réaliser lors d'un atterrissage. Le DETEC estime que, si le Tribunal administratif fédéral avait établi les faits correctement, il aurait conclu que la visibilité sur la piste d'atterrissage et aux abords de celle-ci au moment de l'atterrissage en question était clairement inférieure à 1.5 kilomètre et aurait, par conséquent, retenu une violation des minimums de visibilité légaux.

D.b Par écriture du 1^{er} juillet 2014, le Tribunal fédéral a notamment informé les parties que, jusqu'à sa décision sur la requête d'effet suspensif, aucune mesure d'exécution de la décision attaquée ne pourrait être prise.

D.c Par arrêt 2C_611/2014 du 5 novembre 2014, le Tribunal fédéral a rejeté le recours du DETEC, rendant sans objet la requête d'effet suspensif de ce dernier. Pour l'essentiel, il a estimé que le Tribunal administratif fédéral n'avait pas établi les faits de façon manifestement inexacte et que le recourant ne faisait que substituer son appréciation des preuves à celle de l'instance précédente. Il a conclu que, même à supposer qu'une appréciation différente de certains éléments du dossier soit possible, l'arrêt attaqué ne pouvait pas être qualifié d'arbitraire dans son résultat.

E.

E.a Par courrier du 17 novembre 2014, l'OFAC a fait parvenir à A. _____ sa nouvelle licence EASA ainsi que l'annexe s'y rattachant.

E.b Par courrier du 20 novembre 2014 adressé à l'OFAC, A. _____ a constaté qu'il n'avait pas été tenu compte de la période de retrait illégal de sa licence dans la validité de ses ratings et extensions. Il a requis d'être replacé dans la même situation qu'il était le 28 décembre 2012, afin d'éviter les frais d'examen pour renouveler ses différentes licences.

E.c Par lettre du 21 novembre 2014, l'OFAC a refusé de donner suite à la requête de A. _____ et d'imputer la durée du retrait sur sa licence, au motif que la validité des ratings et des extensions était régie par des délais légaux impératifs du droit aérien répondant à des exigences en matière de sécurité.

F.

F.a Le 8 juin 2015, A. _____ (le demandeur) a déposé devant le Département fédéral des finances (DFF) une demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale concluant, avec suite de dépens, à ce que la Confédération soit sa débitrice et lui doive immédiat paiement de la somme de 75 723 francs avec intérêts à 5% l'an à compter du 28 décembre 2012.

Il fait valoir que, vu les décisions rendues au fond par le Tribunal administratif fédéral et le Tribunal fédéral, la décision de retrait de ses licences rendue par l'OFAC constitue un acte illicite et qu'il doit être replacé dans la même situation que celle dans laquelle il aurait été si dite décision n'avait pas été rendue. Il avance que son dommage est constitué de la perte de

revenu qu'il n'a pas pu réaliser en qualité d'instructeur en 2013 et 2014 ainsi que pendant les six mois suivant la réception de ses licences, s'élevant en moyenne à 13 219 francs par an, soit au total pour ces deux années et demi à 33 047 francs. Le demandeur ajoute que plusieurs de ses ratings ne pouvaient être financés qu'au moyen de son activité d'instructeur et qu'il a ainsi perdu ses extensions de vol aux instruments sur monomoteur et bimoteur du fait de la perte de ses licences d'instructeur, le renouvellement de ces deux qualifications s'élevant à 17 276 francs. Il précise que, suite à la décision de retrait de l'OFAC, il a dû arrêter un bon nombre de ses activités liées à l'aéronautique et a été exclu de divers groupes, cette décision lui ayant fait subir d'importantes conséquences sur sa réputation. Il évalue son tort moral à un montant de 20 000 francs. Finalement, le demandeur allègue que son dommage comprend également une participation aux honoraires de son avocat pour la présente procédure s'élevant à 5 400 francs, TVA comprise.

F.b Par écriture du 21 juillet 2015 adressée au DFF et accompagnée du dossier de la cause, l'OFAC a déposé sa réponse, concluant au rejet de la demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale. Tout d'abord, il confirme que le demandeur n'a jamais fait l'objet d'une sanction de sa part, hormis celle faisant l'objet de la présente procédure, et qu'il a exercé pendant de nombreuses années une activité d'examineur. Ensuite, l'OFAC avance qu'aucune des instances de recours ne lui a reproché d'avoir violé un devoir essentiel ou commis une faute grave et manifeste mais que, au contraire, elles ont confirmé sa décision de retrait immédiat de l'effet suspensif. Il soutient que le simple fait que sa décision au fond ait été annulée après recours ne constitue pas un acte illicite nécessaire pour fonder la responsabilité étatique. Finalement, l'OFAC est d'avis que le fait de ne pas avoir rendu au demandeur sa licence avant que le Tribunal fédéral n'ait statué sur la requête superprovisoire d'attribuer un effet suspensif au recours, poursuivait l'intérêt public majeur à la sécurité des personnes. Il considère que le Tribunal fédéral a par ailleurs implicitement confirmé la légalité de cette manière de faire en indiquant qu'aucune mesure d'exécution de la décision attaquée ne pourrait être prise jusqu'à sa propre décision sur l'effet suspensif.

F.c Par écriture du 2 novembre 2015, le demandeur a déposé sa réplique en apportant des précisions quant à son dommage. En outre, il avance que l'OFAC a instruit la procédure uniquement à charge sans écouter les arguments qu'il a soulevés et sans disposer d'éléments techniques suffisamment pertinents pour pouvoir statuer en toute connaissance de cause.

F.d Par écriture du 17 novembre 2015, l'OFAC a déposé sa duplique, renvoyant intégralement à sa réponse du 21 juillet 2015. Au surplus, il souligne que, dans sa décision au fond du 5 novembre 2014, le Tribunal fédéral a pu examiner l'appréciation des faits uniquement sous l'angle de l'arbitraire et que c'est donc l'appréciation des faits effectuée par le Tribunal administratif fédéral qui a fortement conditionné l'ensemble des procédures dans cette affaire. Il précise qu'une autre appréciation aurait été possible, y compris dans le cadre de la procédure pénale, laquelle a débouché sur une ordonnance de classement suite au résultat de la procédure administrative.

F.e Par écriture du 25 janvier 2016, le demandeur a déposé ses observations finales augmentant les conclusions de sa demande, en ce sens que la Confédération suisse soit sa débitrice et lui doive immédiat paiement de la somme de 82 332.40 francs avec intérêts à 5% l'an à compter du 28 décembre 2012. Il explique que le manque à gagner de son activité d'instructeur n'a pas porté sur deux ans et demi comme allégué dans sa demande mais sur trois ans, ce qui a augmenté son dommage d'un montant de 6 609 francs.

F.f Par décision du 15 novembre 2016, le DFF a rejeté la demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale déposée par A._____, ne lui allouant pas de dépens et mettant les frais de procédure à sa charge. Il considère que le demandeur reproche à l'OFAC d'avoir commis deux actes illicites : la décision du 28 décembre 2012, lui retirant ses extensions d'instructeur FI, IRI et TRI avec effet immédiat et pour une durée indéterminée, ainsi que le courrier du 10 juin 2014, refusant de lui restituer ses extensions d'instructeur FI, IRI et TRI malgré la décision du Tribunal administratif fédéral du 15 mai 2014.

Concernant la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012, le DFF estime que le demandeur ne dispose pas d'un bien protégé et que le retrait injustifié ne constitue pas une violation d'une obligation fondamentale ou d'un devoir de service essentiel par l'OFAC. Partant, il considère que la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012 ne constitue pas un acte illicite. Par ailleurs, le DFF retient que les images présentes au dossier laissent une impression extrêmement négative des conditions de visibilité et que, par conséquent, la décision de l'OFAC de retirer l'effet suspensif au recours n'est pas arbitraire.

Concernant le courrier de l'OFAC du 10 juin 2014, le DFF estime là aussi que le demandeur ne bénéficie pas d'un bien protégé. Il rappelle que le

Tribunal fédéral a d'ailleurs confirmé ce courrier par ordonnance du 1^{er} juillet 2014. Par conséquent, il considère que ce refus n'est ni illicite ni arbitraire, sur le vu des images relatives à la visibilité figurant au dossier.

S'agissant du dommage, le DFF indique tout d'abord qu'il a de sérieux doutes sur l'engagement du demandeur au sein de Y._____ ainsi que sur l'exactitude des montants réalisés. Il doute également de l'existence de tout revenu de ce dernier au sein de Z._____ SA dans la période suivant le retrait de ses extensions. Concernant les frais d'écolage du demandeur pour recouvrer sa licence de vol aux instruments, le DFF retient que le total des factures produites ne s'élève pas à 8 189.40 francs mais à 7 390.20 francs. En outre, il relève que la plus grande partie des factures produites pour les frais liés à sa requalification est adressée à la société X._____ SA. Il en déduit que ces frais n'étaient pas à la charge du demandeur et que celui-ci n'a pas subi de dommage. Il ajoute que ceux-ci étaient de toute façon inévitables. Il en conclut que la demande de dommages-intérêts doit être rejetée également pour absence de preuve du dommage et de sa quotité. Au sujet du tort moral, le DFF considère que la demande doit être rejetée pour absence d'acte illicite et d'atteinte grave à la personnalité du demandeur.

G.

G.a Le 16 décembre 2016, A._____ (le recourant) a déposé recours auprès du Tribunal administratif fédéral (le Tribunal) contre la décision du DFF (l'autorité inférieure) du 15 novembre 2016 concluant, avec suite de dépens, à ce que sa demande de dommages-intérêts du 8 janvier [recte juin] 2015 et 25 janvier 2016 soit partiellement admise et à ce que la Confédération soit sa débitrice et lui doive immédiat paiement de la somme de 82 332.40 francs, avec intérêts à 5% l'an à compter du 28 décembre 2012, les frais de la décision étant laissés à la charge de l'Etat.

De manière générale, le recourant fait valoir qu'aucune disposition particulière d'une loi fédérale ne régit la présente cause et que ce sont donc les dispositions générales régissant la responsabilité de l'Etat qui s'appliquent. Concernant l'acte illicite, le recourant soutient que l'OFAC a manifestement violé le principe de la proportionnalité et ainsi son droit constitutionnel à la liberté économique. Selon lui, l'OFAC a porté atteinte à un bien propre juridiquement protégé et a abusé de son pouvoir d'appréciation. En outre, il estime qu'en retirant sa licence après un examen plus que sommaire des faits, l'OFAC a violé de manière crasse les garanties procédurales les plus évidentes. Par ailleurs, le recourant ne voit pas en quoi les conditions posées à la restitution de ses licences, soit notamment le fait de repasser des

examens théoriques de pilote privé, étaient aptes à diminuer le prétendu danger considérable pour les tiers au sol. Il ajoute que la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012 est insoutenable dans son résultat et sa motivation : soit il présentait effectivement une mise en danger de biens juridiques de tiers et, dans ce cas, il se justifiait de retirer l'ensemble de ses licences de vol ; soit il ne présentait pas un tel risque et, dans ce cas, le retrait de sa licence d'instructeur pour le vol aux instruments et pour certains types d'aéronef n'était pas justifié. Il en conclut que la décision de l'OFAC était arbitraire, constituant un acte illicite et engageant ainsi la responsabilité de la Confédération.

Au sujet de son dommage, le recourant est d'avis qu'aucun élément ne permet de remettre en cause le revenu réalisé au sein de Y._____. Il soutient que le fait que ses revenus obtenus au sein de Z._____ SA soient fluctuants au cours des années est dépendant du nombre d'élèves formés et qu'il est donc nécessaire de se baser sur la moyenne des années précédentes pour estimer le montant qu'il aurait touché si ses extensions n'avaient pas été retirées. Concernant les frais liés à sa requalification, le recourant indique que les frais de maintien d'une licence n'ont rien à voir avec ceux d'une requalification. En outre, il précise qu'il est administrateur et actionnaire de la société X._____ SA et dispose d'un compte courant actionnaire. Il soutient que, bien que les factures aient été adressées à dite société, les frais ont été supportés par lui. Finalement, le recourant avance que les honoraires de conseil font partie du dommage.

G.b Le 20 février 2017, l'autorité inférieure a déposé sa réponse concluant au rejet du recours du 16 décembre 2016 dans son intégralité, les frais de procédure devant être mis à la charge du recourant et aucun dépens ne devant lui être alloué. Elle maintient l'intégralité des faits présentés dans sa décision du 15 novembre 2016, notant par ailleurs que le recourant ne les conteste pas, ainsi que l'intégralité de ses considérants en droit. Au surplus, elle se limite à traiter la question de l'acte illicite et du dommage, tout en remarquant que le recourant ne conteste pas l'absence de tort moral retenue dans sa décision.

G.c Le 22 mai 2017, le recourant a déposé sa réplique, maintenant les conclusions prises au pied de son recours. Au sujet du tort moral, le recourant précise qu'il n'y a pas renoncé et que celui-ci est important.

G.d Dans leurs écritures subséquentes, en duplique et en observations finales, les parties ont confirmé pour l'essentiel leurs déterminations précédentes.

G.e Le Tribunal administratif fédéral a ensuite signalé aux parties qu'il allait déterminer si des mesures complémentaires s'avéraient nécessaires. À défaut, la cause serait gardée à juger.

H.

Les autres faits et arguments pertinents des parties seront repris en tant que besoin dans les considérants en droit du présent arrêt.

Droit :

1.

La procédure de recours devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), pour autant que la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32) n'en dispose autrement (art. 37 LTAF). Le Tribunal examine d'office et librement sa compétence (art. 7 PA), ainsi que la recevabilité des recours qui lui sont soumis.

1.1 L'art. 10 al. 1 2^{ème} phrase de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (LRCF, RS 170.32) précise que la procédure de recours est régie par les dispositions générales de la procédure fédérale. En vertu des articles 31 et 33 let. d LTAF – et sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF –, le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA rendues par les départements et unités de l'administration fédérale qui leur sont subordonnées ou administrativement rattachées. Le DFF constitue un département de l'administration fédérale. L'acte attaqué du 15 novembre 2016, par lequel l'autorité inférieure rejette la demande de dommages-intérêts et d'indemnité à titre de réparation morale déposée par le recourant le 8 juin 2015 et complétée le 25 janvier 2016, satisfait aux conditions qui prévalent à la reconnaissance d'une décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA et n'entre pas dans le champ d'exclusion de l'art. 32 LTAF. Le Tribunal administratif fédéral est ainsi compétent.

1.2 Le recourant a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Etant le destinataire de la décision attaquée, qui rejette sa demande, il est particulièrement atteint et a un intérêt digne de protection à requérir son annulation ou sa modification. Il a donc qualité pour recourir conformément à l'art. 48 al. 1 PA.

1.3 Présenté dans le délai (art. 50 al. 1 PA) et les formes (art. 52 al. 1 PA) prévus par la loi, le recours s'avère ainsi recevable, de sorte qu'il convient d'entrer en matière.

1.4 Selon l'art. 49 PA, le Tribunal administratif fédéral contrôle les décisions qui lui sont soumises sous l'angle de la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et de l'inopportunité (let. c).

1.5 Le Tribunal vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni pas l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (ATAF 2015/23 consid. 2 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-7009/2015 du 12 janvier 2018 consid. 2.2, A-953/2016 du 30 août 2017 consid. 1.4.2). 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 ; arrêt du Tribunal fédéral 4A_627/2015 du 9 juin 2016 consid. 1.2 ; ATAF 2016/18 consid. 3 et réf. cit.).

2.

L'objet du présent litige, qui porte sur la question de savoir si la Confédération répond du dommage et du tort moral allégués par le recourant, appelle les précisions suivantes.

2.1 Au préalable, il est utile de rappeler brièvement les conditions générales engendrant la responsabilité de la Confédération.

Conformément à l'art. 3 al. 1 LRFC, la Confédération répond du dommage causé sans droit à un tiers par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, sans égard à la faute du fonctionnaire. Cette disposition consacre une responsabilité primaire, exclusive et causale de l'Etat, en ce sens que le tiers lésé ne peut rechercher que l'Etat, à l'exclusion du fonctionnaire ou de l'agent responsable, et qu'il n'a pas à établir l'existence d'une faute. Il lui suffit de faire la preuve d'un acte illicite, d'un dommage ainsi que d'un rapport de causalité entre ces deux éléments, ces conditions devant être remplies cumulativement. Le défaut de réalisation de l'une d'elles est suffisant pour rejeter une demande de responsabilité de la Confédération. (cf. ATF 139 IV 137 consid. 4.1, 106 Ib 357 consid. 2b ; arrêt du Tribunal fédéral 2E_1/2017 du 9 mars 2017 consid. 7.3 ; ATAF 2017 I/5 consid. 5.1,

2009/57 consid. 2.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7009/2015 du 12 janvier 2018 consid. 4.1).

Selon l'art. 12 LRFC, la légalité des décisions, d'arrêtés et de jugements ayant force de chose jugée ne peut pas être revue dans une procédure en responsabilité.

2.2 Sur ce vu, il convient de préciser que, dans la présente procédure en responsabilité, il ne s'agit ni de se pencher sur la licéité du retrait décidé par l'OFAC des extensions d'instructeur FI, IRI et TRI, rattachées à la licence n° (...) du recourant, ni de statuer sur les conditions posées par cette autorité à la restitution desdites extensions. En effet, le Tribunal fédéral a déjà statué définitivement sur ces questions dans son arrêt 2C_611/2014 du 5 novembre 2014. Cet arrêt a force de chose jugée et sa légalité ne peut pas être revue conformément à l'art. 12 LRFC précité.

2.3 Il s'agira ainsi de déterminer si l'OFAC a arbitrairement retiré l'effet suspensif à un éventuel recours de A. _____ ou si sa demande de restitution de l'effet suspensif a été arbitrairement rejetée par le Tribunal administratif fédéral (cf. consid. 3). Il faudra ensuite analyser si le refus de l'OFAC du 10 juin 2014 de restituer à ce dernier ses extensions d'instructeur malgré l'arrêt au fond du Tribunal administratif fédéral du 15 mai 2014 constitue un acte illicite (cf. consid. 4). Finalement, la prétention du recourant tendant à une indemnité équitable à titre de réparation morale devra être examinée (cf. consid. 5).

3.

Après avoir rappelé le droit applicable (cf. consid. 3.1) et les arguments des parties (cf. consid. 3.2), il sied de commencer par déterminer si l'OFAC a arbitrairement retiré l'effet suspensif au recours de A. _____ (cf. consid. 3.3.1) ou si sa demande de restitution de l'effet suspensif a été arbitrairement rejetée par le Tribunal administratif fédéral (cf. consid. 3.3.2).

3.1 L'art. 3 al. 2 LRFC dispose que lorsque la responsabilité pour des faits déterminés est prévue dans des actes législatifs spéciaux, la responsabilité de la Confédération est régie par ces dispositions. Précisément, les conséquences d'un retrait arbitraire ou d'une non-restitution arbitraire de l'effet suspensif sont régies par une disposition topique, à savoir l'art. 55 al. 4 PA. Cette dernière disposition prévoit notamment que, si l'effet suspensif est arbitrairement retiré ou si une demande de restitution de l'effet suspensif est arbitrairement rejetée ou accordée tardivement, la collectivité répond du dommage qui en résulte. Elle constitue un acte législatif spécial qui

complète les dispositions de la loi sur la responsabilité en ce sens que la responsabilité étatique est limitée à des actes arbitraires (cf. ATF 100 Ib 494 consid. 1 et 4 ; arrêt du Tribunal fédéral 2A.493/2000 du 2 mars 2001 consid. 3b ; arrêt du Tribunal fédéral du 17 septembre 1985 in JAAC 1986 50.31 consid. 3b ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.1 ; HUNOLD, Staatshaftung für judikatives Unrecht – Eine rechtsdogmatische und rechtstatsächliche Untersuchung bezogen auf den Bund und die Kantone Zürich und Glarus, 2013, n° 639).

3.1.1 Cela posé, il convient d'abord de préciser que l'art. 12 LRCF ne s'applique pas dans le contexte de l'art. 55 al. 4 PA. Il s'ensuit que la responsabilité de la Confédération peut être déduite de l'art. 55 al. 4 PA également lorsque la décision portant retrait de l'effet suspensif n'a pas été attaquée, que le recours déposé à son encontre a été rejeté ou déclaré irrecevable (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 17 septembre 1985 in JAAC 1986 50.31 consid. 3b ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.1 ; HUNOLD, op. cit., n° 641 ; GRISEL, Traité de droit administratif, 1984, p. 925 let. d). Une décision portant sur le retrait de l'effet suspensif ou sur une demande de restitution de l'effet suspensif ayant force de chose jugée peut par conséquent être revue sous l'angle de l'arbitraire dans une procédure en responsabilité (cf. HUNOLD, op. cit., n° 641 ; FELLER, Das Prinzip der Einmaligkeit des Rechtsschutzes im Staatshaftungsrecht – Eine Untersuchung zu Art. 12 VG und zur Widerrechtlichkeit im Rahmen der Staatshaftung für Rechtsakte, 2007, pp. 155 ss. ; BAUMBERGER, Aufschiebende Wirkung bundesrechtlicher Rechtsmittel im öffentlichen Recht, 2006, n° 783).

3.1.2 La responsabilité de l'Etat découlant d'une décision relative à l'effet suspensif n'est pas engagée sur la seule base d'une décision illégale. Elle est engagée dès l'instant où le refus de l'effet suspensif est arbitraire ; peu importe que la décision de fond, elle, soit annulée ou confirmée (cf. ATF 100 Ib 494 consid. 2 ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.2 ; HUNOLD, op. cit., n° 640 ; CANDRIAN, La responsabilité de droit public devant le Tribunal administratif fédéral, in Favre/Martenet/Poltier, La responsabilité de l'Etat, 2012, pp. 160 sv. ; GRISEL, op. cit., p. 925 let. d). Cette spécificité est cohérente avec la notion plus restrictive de l'illicéité qui prévaut lorsqu'il s'agit de décisions administratives et non d'actions matérielles illégales, sans qu'il soit nécessaire de trancher si ces deux conditions se recourent parfaitement. En tous cas, les différences – s'il en est – seraient minimes (cf. ATAF 2009/57 consid. 4.1.2 et les réf. cit. ; CANDRIAN, op. cit., p. 160 ; FELLER, op. cit., p. 156 ; BAUMBERGER, op. cit., n° 783).

3.1.3 Une décision est arbitraire (cf. art. 9 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]) lorsqu'elle contredit clairement la situation de fait, qu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Il n'y a pas d'arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable ; il faut encore qu'elle soit arbitraire dans son résultat (cf. ATF 144 IV 136 consid. 5.8, 142 V 513 consid. 4.2, 140 I 201 consid. 6.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_965/2015 du 25 avril 2016 consid. 4.3 ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.3 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral B-5518/2014 du 23 septembre 2016 consid. 10.1, A-592/2014 du 9 mars 2015 consid. 6.1).

Lorsque la loi laisse une décision à l'appréciation de l'autorité – comme c'est le cas de la décision de retrait de l'effet suspensif, la prohibition de l'arbitraire sanctionne l'abus du pouvoir d'appréciation (cf. ATF 100 Ia 307 consid. 3b, 100 Ib 494 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral du 17 septembre 1985 in JAAC 1986 50.31 consid. 3c ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.3 ; FELLER, op. cit., p. 155 ; GRISEL, op. cit., p. 924 let. b). Sont visées par-là les situations dans lesquelles l'exercice du pouvoir d'appréciation se révèle insoutenable, non seulement erroné mais encore de manière qualifiée. Par exemple, lorsque la décision se révèle à l'évidence inconciliable avec les règles du droit et de l'équité, qu'elle repose sur une appréciation insoutenable des circonstances ou alors lorsque l'autorité a tenu compte d'éléments qui n'avaient aucune importance ou a écarté des éléments décisifs (cf. ATF 100 Ia 307 consid. 3b, 100 Ib 494 consid. 2 ; arrêt du Tribunal fédéral du 17 septembre 1985 in JAAC 1986 50.31 consid. 3c ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.3). Les critères employés doivent être transparents et objectifs, ou plutôt raisonnables, faute de quoi l'autorité se rend coupable d'arbitraire (cf. ATAF 2009/57 consid. 4.1.3 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^e éd., 2012, p. 744 ch. 4.3.2.3).

3.1.4 Cela étant, il faut encore rappeler à quelles conditions l'effet suspensif peut être octroyé, respectivement retiré. En effet, il s'agit de déterminer si l'effet suspensif a été arbitrairement retiré ou si la demande de restitution de l'effet suspensif a été arbitrairement rejetée (cf. art. 55 al. 4 PA).

Selon l'art. 55 al. 1 PA, le recours a effet suspensif. Cependant, sauf si la décision porte sur une prestation pécuniaire, l'autorité inférieure peut prévoir qu'un éventuel recours n'aura pas d'effet suspensif (cf. art. 55 al. 2 PA). L'autorité de recours peut quant à elle restituer l'effet suspensif à un

recours auquel l'autorité inférieure l'avait retiré ; la demande de restitution de l'effet suspensif est traitée sans délai (cf. art. 55 al. 3 PA). Le texte légal ne précise pas quels motifs conduisent l'autorité à retirer l'effet suspensif, attaché au recours de par la loi. Pour décider si, dans un cas concret, l'effet suspensif doit être laissé ou retiré au recours, l'autorité doit procéder à une pesée des intérêts en présence. Lors de la balance des intérêts, l'autorité dispose d'une large marge de manœuvre. Elle doit examiner si les raisons qui plaident en faveur d'une exécution immédiate de la décision pèsent plus lourd que celles qui commandent le maintien du régime antérieur jusqu'à droit connu. L'issue probable d'une procédure entre uniquement en ligne de compte dans la mesure où les prévisions sont claires (cf. ATF 130 II 149 consid. 2.2, 129 II 286 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_866/2012 du 18 décembre 2012 consid. 2.3.2 ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.4.1 et 4.1.4.3 ; décisions incidentes du Tribunal administratif fédéral A-359/2018 du 14 février 2018 consid. 4.3, A-3317/2018 du 3 juillet 2018 consid. 3.4). Vu qu'il s'agit d'une mesure provisionnelle, l'autorité est tenue de statuer rapidement sans procéder à une instruction approfondie de la cause (cf. KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3^e éd., 2013, n° 1081). Elle fondera en général sa décision sur les pièces du dossier à sa disposition au moment où elle prend sa décision (cf. ATF 100 Ib 494 consid. 2 ; GRISEL, *op. cit.*, p. 924 let. b).

Quant à l'autorité de recours, elle vérifie si l'autorité inférieure a excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation. Elle ne fait droit à une demande de restitution de l'effet suspensif que s'il s'avère, sur la base d'un examen *prima facie* du dossier et des preuves à disposition, que la première autorité n'a pas pris en considération ou a manifestement mal évalué des intérêts prépondérants ou si la solution retenue préjuge de manière inadmissible du jugement final et, ce faisant, déjoue le droit fédéral (cf. ATF 129 II 286 consid. 3 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_819/2016 du 14 novembre 2016 consid. 2.2, 2C_630/2016 du 6 septembre 2016 consid. 3 ; décisions incidentes du Tribunal administratif fédéral A-973/2015 du 12 mai 2015 consid. 2.2, A-5200/2013 du 12 décembre 2013 consid. 3.1.2, A-365/2013 du 4 mars 2013 consid. 2.2).

Cela étant, il faut concrètement que des motifs convaincants plaident pour une exécution immédiate de la décision, tels que la menace d'un préjudice important si l'effet suspensif n'était pas retiré. Des circonstances extraordinaires ne sont pas exigées (cf. ATF 129 II 286 consid. 3.1, 124 V 82 consid. 6a ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_819/2016 du 14 novembre 2016 con-

sid. 2.2 ; ATAF 2009/57 consid. 4.1.4.3 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-973/2015 du 12 mai 2015 consid. 2.2, A-5200/2013 du 12 décembre 2013 consid. 3.1.2). Par ailleurs, le retrait de l'effet suspensif doit respecter le principe de la proportionnalité (cf. art. 5 al. 2 Cst. ; ATF 130 II 149 consid. 2.2, 127 II 132 consid. 3 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-973/2015 du 12 mai 2015 consid. 2.2, A-5200/2013 du 12 décembre 2013 consid. 3.1.2).

3.1.5 Il convient enfin de préciser que les mesures de surveillance de la police aérienne servent la protection contre les dangers liés à la circulation aérienne. Elles doivent respecter le principe de la proportionnalité prévu par l'art. 36 al. 3 Cst. Les mesures de police pour protéger l'ordre public et la sécurité (la vie et l'intégrité corporelle, la santé, etc.) doivent, dans un but de protection préventive, non pas seulement être prises quand une situation dangereuse s'est déjà produite mais déjà quand un danger réel d'une atteinte importante et concrète menace de se produire. Lors de la constatation de dangers importants, la preuve stricte ne peut en général pas être exigée en raison de l'urgence temporelle existant dans la plupart des cas ; autrement, le but d'écarter des dangers sérieux serait souvent manqué. Il est suffisant qu'une mise en danger réelle puisse être supposée avec une probabilité suffisante (cf. ATF 111 Ia 322 consid. 6a ; arrêt du Tribunal fédéral 2A.493/2000 du 2 mars 2001 consid. 6b ; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 7^e éd., 2016, n^{os} 2549, 2576, 2599 et 2607 ; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4^e éd., 2014, §54 n^{os} 23-28, §56 n^o 17).

3.2

3.2.1 Tout d'abord, le recourant soutient que l'OFAC a fait fi de son droit constitutionnel à la liberté économique qui garantit notamment l'exercice de la profession d'instructeur de vol, même exercée à titre accessoire. Il estime qu'en procédant à un retrait immédiat de sa licence d'instructeur, sur la base d'éléments factuels non encore démontrés et contestés, et alors qu'il disposait d'une expérience de vol extraordinairement élevée – 15 700 heures – sans aucun antécédent, qu'il exerçait la fonction d'instructeur depuis de très nombreuses années et qu'il avait agi en qualité d'inspecteur pour l'OFAC, cette dernière autorité a manifestement violé le principe de la proportionnalité et, ainsi, sa liberté économique. Selon lui, même en faisant application d'une clause de police, l'OFAC a manifestement porté atteinte à un bien propre juridiquement protégé et a abusé de son pouvoir d'appréciation.

Le recourant allègue ensuite que la manière de procéder de l'OFAC viole la présomption d'innocence qui prévaut en matière de retrait de permis de conduire et donc également de retrait de licence de pilote. Il soutient que cette présomption devait prédominer et, sauf à apporter la preuve irréfutable d'une violation des règles de l'aviation, l'OFAC ne pouvait pas lui retirer ses extensions d'instructeur. Il estime qu'en les lui retirant après un examen plus que sommaire des faits, l'OFAC a violé de manière crasse les garanties procédurales les plus évidentes. Selon lui, les agissements du fonctionnaire ont été commis par pure malveillance et doivent être qualifiés de « manquement caractérisé ». Finalement, le recourant avance que le fait que la demande de restitution de l'effet suspensif ait été rejetée n'empêche pas que la décision de l'OFAC soit réexaminée ultérieurement. Le contraire reviendrait à consacrer des actes injustifiables de l'autorité fédérale d'une manière contraire à la garantie du respect de la bonne foi. Selon lui, ne pas considérer la décision de l'OFAC comme arbitraire, équivaudrait à nier une responsabilité des organismes de la Confédération et à supprimer toute notion d'Etat de droit.

3.2.2 Concernant la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012, l'autorité inférieure estime que le recourant ne dispose pas d'un bien protégé, les dispositions appliquées par l'OFAC pour prononcer le retrait de ses extensions d'instructeur n'étant pas destinées à protéger un bien juridique de celui-ci mais l'intérêt public à la sécurité aérienne. Elle fait valoir que la restriction subie par le recourant à sa liberté économique est fondée sur une base légale qui vise à maintenir et à améliorer la sécurité des usagers et des tiers.

Elle poursuit en ce sens que le retrait injustifié ne constitue pas une violation d'une obligation fondamentale ou d'un devoir de service essentiel par l'OFAC lors de l'exercice de sa tâche. Elle souligne que les instances de recours n'ont décelé aucun vice devant être censuré et que celles-ci ont donc rejeté la requête du recourant en restitution de l'effet suspensif. Par ailleurs, l'autorité inférieure est d'avis que le simple fait que la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012 ait été annulée ne suffit pas pour constater un acte illicite. Partant, selon elle, l'OFAC a à juste titre appliqué les dispositions légales pertinentes pour prononcer le retrait des extensions d'instructeur du recourant et sa décision du 28 décembre 2012 ne constitue pas un acte illicite.

Enfin, l'autorité inférieure considère que la licéité de l'exécution de la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012 a été définitivement admise par le Tribunal fédéral dans son arrêt du 21 juin 2013 et ne peut pas être revue

dans la présente procédure en responsabilité. Sur le vu des développements précités ainsi que des images présentes au dossier qui, selon elle, laissent une impression extrêmement négative des conditions de visibilité, l'autorité inférieure considère que la décision de l'OFAC de retirer l'effet suspensif au recours n'était pas arbitraire, ce d'autant moins qu'elle a été entérinée par les instances de recours.

3.3

3.3.1 Sur le vu de ce qui précède, il convient à présent de déterminer si l'OFAC a arbitrairement retiré l'effet suspensif au recours de A. _____. En l'espèce, l'OFAC a opté pour une exécution immédiate de sa décision en raison des éléments de l'instruction figurant au dossier : le rapport d'un inspecteur de l'OFAC, présent sur l'aérodrome de Lausanne au moment de l'atterrissage et ayant entendu l'équipage de l'aéronef, l'enregistrement d'une des webcams de l'aérodrome et des photographies. En raison de la nécessité d'agir rapidement et du potentiel danger important et concret, il ne peut être reproché à l'OFAC de s'être contenté des éléments figurant au dossier pour statuer sur l'effet suspensif.

En outre, les faits constatés dans la décision de l'OFAC du 28 décembre 2012 ne reposent pas sur une appréciation insoutenable des circonstances ni ne contredisent clairement la situation de fait, telle que finalement retenue par le Tribunal administratif fédéral (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-365/2013 du 15 mai 2014) et confirmée par le Tribunal fédéral (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_611/2014 du 5 novembre 2014 consid. 9.2). Il convient ici de souligner que le Tribunal fédéral relève lui-même dans son arrêt au fond qu'une appréciation différente de certains éléments du dossier de celle effectuée par le Tribunal administratif fédéral dans l'arrêt précité, serait supposément possible (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_611/2014 du 5 novembre 2014 consid. 9.2). L'OFAC n'a pas non plus tenu compte d'éléments qui n'avaient aucune importance ni n'a écarté des éléments décisifs. Certes, les faits avancés par le recourant – soit son expérience de vol élevée, l'absence d'antécédent, sa fonction en tant qu'inspecteur de l'OFAC – constituent des éléments importants plaidant en sa faveur. Cependant, la décision de l'OFAC de ne pas les faire prévaloir concernant l'effet suspensif d'un éventuel recours n'est pas insoutenable. En effet, dans son arrêt sur la restitution de l'effet suspensif, le Tribunal fédéral avait lui aussi estimé que le fait que, jusqu'au 26 novembre 2012, aucun reproche officiel n'avait été formulé par l'OFAC à l'égard du recourant depuis le début de son activité d'instructeur, ne signifiait pas qu'il n'y avait aucun risque qu'un incident semblable ne se reproduise (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_293/2013 du 21 juin 2013 consid. 4.3). Partant, en retirant

l'effet suspensif à un éventuel recours, les fonctionnaires de l'OFAC n'ont pas violé une obligation fondamentale ni un devoir de service essentiel. Leur décision ne peut pas être qualifiée de « manquement caractérisé ».

Même si, dans la procédure au fond, l'appréciation des faits effectuée par l'OFAC a pour finir été infirmée, sa décision sur l'effet suspensif n'était pas pour autant arbitraire. En effet, il est nécessaire de distinguer le but d'une décision sur l'effet suspensif qui doit être prise rapidement sur la base d'un examen *prima facie* du dossier afin de régler une situation pendant une éventuelle procédure de recours, du but d'une décision au fond qui doit être rendue suite à une instruction approfondie de la cause pour régir une situation dans la durée. En l'espèce, l'OFAC a considéré que l'intérêt privé de tiers à la protection immédiate de leur intégrité physique et de leur vie pesait plus lourd que l'intérêt privé du recourant à poursuivre son activité économique accessoire pendant une éventuelle procédure de recours et que, partant, la limitation de son droit à la liberté économique était proportionnée. Ce faisant, l'OFAC a soigneusement pesé les intérêts en présence, a respecté le principe de la proportionnalité et a fait usage de son large pouvoir d'appréciation sans en abuser.

Par surcroît, les critères que l'OFAC a employés sont transparents, objectifs et raisonnables. En particulier, il a basé sa décision sur des considérations de protection de biens de police – la vie et l'intégrité corporelle de tiers – contre un danger lié à la circulation aérienne et a souhaité prévenir une atteinte à la sécurité publique. La menace concrète d'une atteinte à des biens de police constitue un motif convaincant plaidant pour une exécution immédiate de la décision. Sur le vu du dossier de la cause, il ne peut être reproché à l'OFAC d'avoir souhaité les protéger d'un danger qu'il estimait réel, concret et important, au détriment de l'intérêt économique du recourant.

Finalement, la décision de l'OFAC ne viole pas non plus gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté ni ne heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. Partant, même si une autre solution que celle retenue par l'OFAC aurait pu être concevable, sa motivation concernant le retrait de l'effet suspensif à un éventuel recours n'était pas insoutenable et sa décision n'était pas arbitraire dans son résultat.

3.3.2 Quant à la question de savoir si la demande de restitution de l'effet suspensif a été arbitrairement rejetée par le Tribunal administratif fédéral, il sied de retenir que ce dernier, dans sa décision incidente du 4 mars 2013

(cf. consid. B.b.a), a rapidement traité la demande de restitution de l'effet suspensif déposée le 23 janvier 2013 par le recourant. Il a donc respecté l'exigence légale de traiter une telle demande sans délai. Le recourant critique à tort le fait que la décision a été prise sur la base d'éléments factuels non encore démontrés et contestés. En effet, le Tribunal administratif fédéral ne devait pas procéder à une instruction approfondie de la cause, vu qu'il s'agissait de statuer sur une mesure provisionnelle. Au contraire, il devait décider sur la base d'un examen *prima facie* du dossier et des preuves à disposition. Le Tribunal administratif fédéral a notamment vérifié si l'OFAC avait excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation et a considéré que tel n'était pas le cas. Il a estimé que l'OFAC avait pris en considération les intérêts prépondérants et ne les avait pas manifestement mal évalués.

Il est utile de rappeler que le Tribunal fédéral a lui-même statué sur la question de la restitution de l'effet suspensif au recours (cf. consid. B.b.c). Il a estimé qu'avant de connaître précisément le déroulement des événements et les motifs à l'origine du comportement imputé au recourant, il ne pouvait être reproché au Tribunal administratif fédéral d'avoir fait prévaloir la sécurité publique sur l'intérêt privé du recourant à poursuivre son activité d'inspecteur. Il en a conclu que l'instance précédente n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation, que sa décision n'était pas arbitraire et a rejeté le recours y afférent (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_293/2013 du 21 juin 2013 consid. 4.3 sv.).

Partant, il convient de retenir que le Tribunal administratif fédéral n'a pas arbitrairement rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif du recourant.

3.4 Sur le vu de ce qui précède et en tenant compte du fait qu'ils avaient l'obligation de statuer rapidement, il convient de retenir que l'OFAC et le Tribunal administratif fédéral ont examiné les arguments du recourant avec l'attention requise par les circonstances et ont soigneusement pesé les intérêts en présence. Leur conclusion, soit que la liberté économique du recourant était, en raison de l'intérêt public en jeu, restreinte d'une manière conforme à la Constitution, ne peut pas être considérée comme arbitraire, en raison des éléments de preuve figurant au dossier et du stade de l'instruction au moment où ils ont statué. La responsabilité de la Confédération ne peut donc pas être fondée sur ces décisions.

4.

A présent, après avoir rappelé le droit applicable (cf. consid. 4.1) et les arguments des parties (cf. consid. 4.2), il convient d'analyser si le refus de l'OFAC du 10 juin 2014 de restituer les extensions d'instructeur au recourant malgré la décision au fond du Tribunal administratif fédéral constitue un acte illicite (cf. consid. 4.3).

4.1 Aucun acte législatif spécial ne régit la responsabilité de la Confédération pour le fait précité. Partant, l'art. 3 al. 1 LRCF régit le cas d'espèce. Comme vu ci-dessus, les conditions cumulatives dont le recourant doit apporter la preuve sont l'existence d'un acte illicite, d'un dommage et d'un rapport de causalité entre ces deux éléments (cf. consid. 2.1). En particulier, la condition de l'acte illicite présuppose soit l'atteinte à un bien protégé de manière absolue, soit un dommage économique résultant d'une atteinte à un droit non absolu mais protégé par une norme de protection spécifique. Le patrimoine comme tel n'est pas un droit absolu et, dès lors, la simple lésion d'un droit patrimonial d'un tiers n'emporte pas encore la réalisation d'un acte illicite ; il y a illicéité seulement si l'atteinte est consécutive à la violation d'une norme destinée à protéger le patrimoine de celle-ci (cf. ATF 139 IV 137 consid. 4.2, 133 V 14 consid. 8.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_816/2017 du 8 juin 2018 consid. 3.3 ; ATAF 2017 I/5 consid. 5.1, 2009/57 consid. 2.3.2 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-112/2017 du 31 août 2017 consid. 3.3).

Une décision administrative entre en force formelle au moment à partir duquel elle ne peut plus être contestée par un moyen juridictionnel ordinaire, c'est-à-dire un recours, une opposition ou une réclamation. Tant que les destinataires d'une décision disposent d'une voie de droit ordinaire ouverte à son encontre, que le délai prévu pour ce faire n'est pas encore échu, qu'ils n'ont pas expressément renoncé à faire recours et qu'ils n'ont pas formellement retiré un recours déposé à son encontre, la décision n'acquiert pas son caractère définitif. Par ailleurs, une décision devient exécutoire à compter du jour où elle est définitive (cf. ATF 139 II 404 consid. 8.1, 139 III 120 consid. 3.1.1 ; arrêts du Tribunal fédéral 2C_1053/2013 du 17 avril 2014 consid. 3.4.1, 5A_838/2017 du 19 mars 2018 consid. 3.1 ; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n^{os} 979, 980 et 987).

Selon l'art. 103 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), le recours au Tribunal fédéral n'a, en règle générale, pas d'effet suspensif (al. 1). Cependant, le juge instructeur a la faculté d'accorder l'effet suspensif au recours, c'est-à-dire de suspendre la décision, que ce soit pour la seule force exécutoire ou également pour la force de chose jugée

formelle (cf. art. 103 al. 3 LTF ; arrêts du Tribunal fédéral 5A_866/2012 du 1^{er} février 2013 consid. 4.1, 5A_3/2009 du 13 février 2009 consid. 2.3 ; VON WERDT, in : Stämpflis Handkommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2^e éd., 2015, art. 103 LTF n° 15 ; MEYER/DORMANN, in : Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2^e éd., 2011, art. 103 n° 28). L'effet suspensif et les mesures provisionnelles des art. 103 et 104 LTF sont en principe ordonnés pour maintenir l'état de fait et sauvegarder des intérêts menacés durant la procédure devant le Tribunal fédéral (cf. arrêt du Tribunal fédéral 5A_3/2009 du 13 février 2009 consid. 2.3). La requête doit être introduite en même temps que le recours. Par conséquent, il existe un état d'incertitude (*Schwebezustand*) entre le moment de la notification de la décision de l'autorité inférieure et le dépôt du recours, respectivement jusqu'à la décision du Tribunal fédéral sur la requête d'effet suspensif (cf. VON WERDT, op. cit., art. 103 LTF n° 15 ; MEYER/DORMANN, op. cit., art. 103 n° 28). Les arrêts du Tribunal fédéral acquièrent force de chose jugée le jour où ils sont prononcés (cf. art. 61 LTF) ; ils acquièrent en même temps force exécutoire (cf. arrêts du Tribunal fédéral 1F_16/2016 du 25 juillet 2016 consid. 2, 1F_11/2016 du 1^{er} juillet 2016 consid. 2, 5A_866/2012 du 1^{er} février 2013 consid. 4.1).

4.2

4.2.1 Le recourant considère que le refus de l'OFAC du 10 juin 2014 de lui restituer ses extensions d'instructeur, après que Tribunal administratif fédéral a rendu son arrêt au fond, constitue un acte illicite. Il avance que cet arrêt était exécutoire et que, partant, ses extensions auraient dû lui être restituées immédiatement. Selon lui, la phrase figurant dans le courrier du Tribunal fédéral du 1^{er} juillet 2014 concernant les mesures d'exécution constitue une phrase type figurant systématiquement sur ce genre de document. Celle-ci ne signifie pas que l'effet suspensif était octroyé au recours. Le recourant fait valoir que, en agissant ainsi, les organes de l'OFAC ont violé de manière choquante et grave un droit clairement établi, engageant là aussi la responsabilité étatique.

4.2.2 L'autorité inférieure, quant à elle, estime là aussi que l'OFAC a appliqué une norme n'étant pas destinée à protéger un bien juridique du recourant mais l'intérêt public à la sécurité aérienne. En outre, elle soutient que le Tribunal fédéral, en informant les parties par ordonnance du 1^{er} juillet 2014 qu'aucune mesure d'exécution de la décision attaquée ne pouvait être prise jusqu'à sa propre décision sur l'effet suspensif, confirme le refus de l'OFAC de restituer au recourant ses extensions dans l'intervalle. Selon l'autorité inférieure, ce refus n'était donc pas illicite. Par ailleurs, elle allègue que la question de la licéité du refus ne peut pas être revue dans la

présente procédure, le Tribunal fédéral ayant tranché la question dans son ordonnance du 1^{er} juillet 2014. Finalement, vu les raisons précitées ainsi que les images relatives à la visibilité figurant au dossier, l'autorité inférieure est d'avis que le refus de l'OFAC du 10 juin 2014 de restituer au recourant ses extensions n'est pas arbitraire. Elle en conclut que la demande de dommages-intérêts doit être rejetée pour absence d'acte illicite.

4.3 En l'espèce, l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 15 mai 2014 a été notifié aux parties le 28 mai 2014. Le jour même, le recourant a demandé à l'OFAC d'établir immédiatement des nouvelles licences en sa faveur mentionnant les extensions d'instructeur. Or à cette date-là et également le 10 juin 2014, le délai pour former recours contre ledit arrêt n'était pas encore échu. Dans son courrier, l'autorité sollicitée a d'ailleurs indiqué au recourant qu'elle examinait l'éventualité de former recours contre l'arrêt du Tribunal administratif fédéral. Partant, cet arrêt n'était ni définitif ni exécutoire et l'OFAC n'avait pas l'obligation de restituer au recourant ses extensions d'instructeur. Le 24 juin 2014, le DETEC, représenté par l'OFAC, a effectivement déposé un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, accompagné d'une demande d'attribution superprovisoire de l'effet suspensif. Cette demande était motivée par l'intérêt public à assurer la sécurité des personnes. Le 1^{er} juillet 2014, le Tribunal fédéral y a fait droit, ordonnant qu'aucune mesure d'exécution de la décision attaquée ne soit prise jusqu'à sa décision sur la requête d'effet suspensif.

Entre la notification de l'arrêt au fond du Tribunal administratif fédéral et le dépôt du recours par le DETEC, respectivement l'ordonnance du Tribunal fédéral, la question de l'exécution dudit arrêt était en suspens. Le Tribunal de céans considère que la restriction à la liberté économique du recourant pendant ce laps de temps était proportionnée sur le vu de l'intérêt public prépondérant en cause. Partant, le refus des employés de l'OFAC de restituer au recourant ses extensions d'instructeur pendant cette période ne constitue pas un acte illicite.

Leur position a d'ailleurs été confirmée par le Tribunal fédéral dans son ordonnance du 1^{er} juillet 2014. Par ailleurs, ce n'est pas parce que l'injonction figurant sur cette ordonnance constitue, selon le recourant, une phrase type, que les employés de l'OFAC ne devaient pas la respecter. Finalement, il sied de rappeler que le Tribunal fédéral a statué directement sur le fond de l'affaire, rendant la demande d'effet suspensif du DETEC sans objet (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_611/2014 du 5 novembre 2014 consid. 10). Cet arrêt a acquis force de chose jugée le jour où il a été prononcé et a acquis en même temps force exécutoire. Le 17 novembre 2014,

l'OFAC a fait parvenir au recourant sa nouvelle licence EASA avec son annexe.

4.4 Par suite, le Tribunal retient que le refus de l'OFAC du 10 juin 2014 de restituer au recourant ses extensions d'instructeur, malgré la décision au fond du Tribunal administratif fédéral, ne constitue pas un acte illicite et, par conséquent, n'engendre pas la responsabilité de la Confédération.

5.

Enfin, la prétention du recourant tendant à une indemnité équitable à titre de réparation morale doit être examinée.

5.1 L'art. 6 al. 2 LRCF prévoit que celui qui subit une atteinte illicite à sa personnalité a le droit, en cas de faute du fonctionnaire, à une somme d'argent à titre de réparation morale, pour autant que la gravité de l'atteinte le justifie et que l'auteur ne lui ait pas donné satisfaction autrement. Par tort moral, il faut entendre les souffrances physiques ou psychiques que ressent le lésé à la suite d'une atteinte à sa personnalité. Il s'agit d'un dommage purement immatériel. Autrement dit, pour qu'une réparation morale soit due, il faut non seulement que l'auteur ait commis une faute dans l'exercice de ses fonctions mais encore que le dommage causé prenne la forme d'une grave atteinte à la personnalité ; à savoir, d'une atteinte à l'intégrité psychique (p. ex. forte souffrance) dépassant, par son intensité, celle qu'une personne ordinaire est en mesure de supporter seule sans l'intervention de l'autorité. La faute du fonctionnaire vient s'ajouter aux conditions de base déterminant la responsabilité de l'Etat prévues par l'art. 3 al. 1 LRCF, soit celles de l'acte illicite, du dommage ainsi que du rapport de causalité entre ces deux éléments (cf. ATF 136 II 187 consid. 4.1, 126 II 145 consid. 2a ; arrêt du Tribunal fédéral 2E_2/2013 du 30 octobre 2014 consid. 5.1.2 ; ATAF 2017 I/5 consid. 5.2, 2011/55 consid. 10.1.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-7101/2014 du 16 février 2017 consid. 3.2 ; JAAG, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band I/3, Staats- und Beamtenhaftung, 3^e éd., 2017, n° 167 ; RYTER, Staatshaftungsrecht, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Expertenwissen für die Praxis, 2015, n° 29.67).

5.2 Au sujet du tort moral, le recourant précise qu'il n'y a pas renoncé et que celui-ci est important, étant donné qu'il dispose de ses bureaux sur le site de l'aéroport de Lausanne. Dès lors, il explique que croiser ses collègues instructeurs tous les jours, alors que la nouvelle du retrait de ses licences avec effet immédiat a été connue très rapidement de tous, était

une épreuve particulièrement douloureuse pour lui et qu'il s'est senti particulièrement humilié. Le recourant souligne qu'il a ressenti une injustice profonde et une atteinte à sa personnalité.

5.3 L'autorité inférieure, quant à elle, considère que la demande doit être rejetée pour absence d'acte illicite ainsi que pour absence d'atteinte grave à la personnalité du recourant. Elle admet que le retrait des licences d'instructeur avec effet immédiat et pour une durée indéterminée a touché les droits de la personnalité du recourant mais estime que l'atteinte ne saurait être qualifiée de grave. L'autorité inférieure souligne que seules les extensions d'instructeur ont été retirées au recourant, à l'exclusion de sa licence de pilote professionnel d'avion et de sa licence de pilote de ligne. Elle estime qu'ainsi, son expérience en tant que pilote n'a jamais été remise en cause et que son crédit vis-à-vis de ses élèves n'a pas été atteint, sur le vu des diverses correspondances de ceux-ci. Elle en conclut que la demande d'indemnité pour tort moral du recourant doit être rejetée pour absence d'acte illicite et d'atteinte grave à la personnalité de ce dernier.

5.4 En l'espèce, le Tribunal retient qu'une des conditions de base fondant la responsabilité de l'Etat fait défaut, soit celle de l'acte illicite, respectivement celle de l'arbitraire – à supposer que l'art. 6 al. 2 LRCF soit applicable par analogie lorsque l'art. 55 al. 4 PA régit la responsabilité étatique, ce qu'il n'y a pas lieu de trancher dans le cas présent. Les conditions donnant droit à une somme d'argent à titre de réparation morale étant cumulatives, l'absence de l'une d'elles suffit pour rejeter la prétention du recourant, sans qu'il n'y ait besoin de trancher si l'atteinte à sa personnalité a dépassé, par son intensité, celle qu'une personne ordinaire est en mesure de supporter seule sans l'intervention de l'autorité, ni si l'auteur de l'atteinte a commis une faute.

5.5 Il convient ainsi de retenir que la responsabilité de la Confédération pour tort moral n'est pas fondée. Partant, la prétention du recourant tendant à une indemnité équitable à titre de réparation morale doit être rejetée.

6.

Les conditions qui fondent la responsabilité de l'Etat devant être remplies cumulativement, le défaut de réalisation de l'une d'elles est suffisant pour nier la responsabilité de la Confédération. En l'espèce, à défaut d'arbitraire lors du retrait de l'effet suspensif ainsi que lors du rejet de la demande de restitution de l'effet suspensif, d'une part (cf. consid. 3), et d'acte illicite lors du refus de restituer au recourant ses extensions d'instructeur malgré l'arrêt au fond du Tribunal administratif fédéral d'autre part (cf. consid. 4), ainsi

que par économie de procédure, il s'avère inutile de trancher les autres conditions déterminant la responsabilité de la Confédération, à savoir le dommage et le lien de causalité ainsi que la faute et l'intensité de l'atteinte (cf. consid. 5 ; ATAF 2009/57 consid. 4.2.6 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-96/2010 du 29 juillet 2010 consid. 3.2.3, A-1794/2007 du 7 octobre 2010 consid. 3.2).

Par suite du raisonnement qui précède, il doit être retenu que la Confédération ne répond ni du dommage ni du tort moral allégués par le recourant. Partant, le recours se révèle mal fondé et doit être rejeté.

7.

Aux termes de l'art. 63 al. 1 1^{ère} phrase PA, les frais de procédure sont mis en règle générale à la charge de la partie qui succombe. Ils sont calculés en fonction de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la manière de procéder des parties, de leur situation financière et de la valeur litigieuse (cf. art. 63 al. 4bis PA, art. 2 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'espèce, le recourant est la partie succombante, de sorte que les frais de procédure de la cause doivent être mis à sa charge. La valeur litigieuse s'élève à 82 332.40 francs avec intérêts à 5% à compter du 28 décembre 2012. Les frais de procédure sont arrêtés à 5 000 francs (art. 4 FITAF). Il convient de prélever cette somme sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens au recourant (art. 64 al. 1 *a contrario* PA et art. 7 al. 1 *a contrario* FITAF). L'autorité inférieure n'a pas non plus droit à des dépens (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 au sens des considérants.

2.

La décision du Département fédéral des finances du 15 novembre 2016 est confirmée.

3.

Les frais de procédure de 5 000 francs sont mis à la charge du recourant. Cette somme est prélevée sur l'avance de frais déjà versée du même montant.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (Acte judiciaire)
- à l'Office fédéral de l'aviation civile OFAC (pour information)

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

Le président du collège :

La greffière :

Jérôme Candrian

Johanna Hirsch-Sadik

Indication des voies de droit :

Les décisions du Tribunal administratif fédéral en matière de responsabilité de l'Etat peuvent être contestées auprès du Tribunal fédéral, pourvu qu'il s'agisse d'une contestation pécuniaire dont la valeur litigieuse s'élève à 30'000 francs au minimum ou qui soulève une question juridique de principe (art. 85 al. 1 let. a et al. 2 LTF). Si le recours en matière de droit public est ouvert, il doit être déposé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, dans un délai de 30 jours dès la notification de la décision contestée (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et doit 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 :