

BVGer B-2267/2011 vom 17. Juli 2012

Bundesverwaltungsgericht, 2012-07-17, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2267_2011

FR: TAF B-2267/2011 du 17 juillet 2012

IT: TAF B-2267/2011 del 17 luglio 2012

Regeste

Examen professionnel (branche spécialisée)

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (cf. ATAF 2007/6 consid. 1).

E. 1.1

En vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), ledit Tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Les décisions rendues par l'OFFT peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 33 let. d LTAF.

E. 1.2

À teneur de l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Conformément à l'art. 5 al. 2 PA, sont aussi considérées comme des décisions les mesures en matière d'exécution (art. 41 al. 1 let. a et b), les décisions incidentes (art. 45 et 46), les décisions sur opposition (art. 30 al. 2 let. b, et 74), les décisions sur recours (art. 61), les décisions prises en matière de révision (art. 68) et d'interprétation (art. 69). La décision a pour objet « de régler une situation juridique, c'est-à-dire de déterminer les droits et obligations de sujets de droit en tant que tels » (cf. Pierre Moor/Etienne Poltier, *Droit administratif*, vol. II, Les actes administratifs et leur contrôle, 3e éd., Berne 2011, p. 179 ; voir également Fritz Gygi, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 2e éd., Berne 1983, p. 132). Ses effets doivent se déployer directement tant à l'égard des autorités qu'à celui du destinataire de la décision (cf. Benoît Bovay, *Procédure administrative*, Berne 2000, p. 253 s. ; ATF 135 II 38 consid. 4.3, ATF 131 II 13 consid. 2.2, ATF 121 II 473 consid. 2a, ATF 101 Ia 73 consid. 3a ; voir également Gygi, op. cit., p. 128 ; Alfred Kölz/Isabelle Häner, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, p. 176 ss ; Felix Uhlmann, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [éd.], *Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*, Zurich/Bâle/ Genève 2009, n° 20 ad art. 5). Leur nature obligatoire à l'égard de l'administration et de l'administré concerné apparaît comme une

caractéristique des actes dont il est question à l'art. 5 al. 1 PA. S'ils n'étaient pas obligatoires, personne ne disposerait alors d'un intérêt suffisant à leur contestation par la voie du recours (cf. ATF 104 Ib 239 consid. 1). Ne constituent ainsi pas une décision l'expression d'une opinion, une simple communication, une prise de position, une recommandation, un renseignement, une information, un projet de décision ou l'annonce d'une décision, car il leur manque un caractère juridique contraignant (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1C_197/2008 du 22 août 2008 consid. 2.2 et les réf. cit. ; Uhlmann, op. cit., n° 89 ad art. 5). Lorsqu'il s'agit de qualifier un acte de décision, il importe peu que celle-ci soit désignée comme telle ou qu'elle en remplisse les conditions formelles ainsi que fixées par la loi (cf. ATF 133 II 450 consid. 2.1 ; arrêts du Tribunal administratif fédéral A-8595/2007 du 21 avril 2008 consid. 2 et A 2040/2006 du 17 avril 2007 consid. 2.2). Est bien plutôt déterminant le fait qu'elle revête les caractéristiques structurelles d'une décision (cf. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2e éd., Berne 2005, § 29 ch. 3 ; Andre Moser/Michael Beusch/Lorenz Kneubühler, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, Bâle 2008, p. 28, ch. 2.14), indépendamment de la volonté de l'autorité ou de celle de l'administré (cf. arrêts du Tribunal administratif fédéral A 8595/2007 du 21 avril 2008 consid. 4.2 et A 2040/2006 du 17 avril 2007 consid. 2.2.3). Il doit donc s'agir d'un acte de souveraineté individuel adressé à un particulier, par lequel un rapport de droit administratif concret, formant ou constatant une situation juridique, est réglé de manière obligatoire et contraignante (cf. Bovay, op. cit., p. 253 ; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, ch. 854 ss ; Moser/ Beusch/ Kneubühler, op. cit., p. 27, ch. 2.13 ss). Il n'y a toutefois pas décision lorsque l'acte en question ne contient pas d'instructions visant à produire des effets juridiques et ne constate pas non plus des droits ou des devoirs individuels concrets ; dans un tel cas, le recours privé de tout objet doit être déclaré irrecevable (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral A-2723/2007 du 30 janvier 2008 consid. 1.2).

E. 1.3

En l'espèce, la recourante estime que, malgré l'absence d'indication de voies de droit, l'OFFT a, dans son courrier du 14 mars 2011, bien opiné sur l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations, rejetant ou déclarant irrecevable une demande tendant à créer, modifier, annuler ou constater un droit ou des obligations. Sans toutefois exposer expressément en quoi ces droits ou obligations consisteraient, elle en déduit que ledit courrier revêt la qualité de décision. À sa lecture, force est en effet de constater qu'il n'est pas formellement désigné comme décision et ne contient pas d'indication des voies de droit. Cela étant, comme signalé précédemment, ces constatations ne s'opposent pas en principe à l'admission de l'existence d'une décision au sens de l'art. 5 PA.

E. 1.4

Dans ces circonstances, il convient d'examiner les différents éléments de l'acte en cause afin de déterminer si et dans quelle mesure il constitue une décision.

E. 2

En premier lieu, dans ce courrier dont l'objet indique qu'il porte sur la « procédure de dénonciation en matière de surveillance - classification (sic) du dossier », l'autorité inférieure a annoncé classer le dossier de ladite procédure.

E. 2.1

À teneur de l'art. 71 PA, chacun peut dénoncer en tout temps à l'autorité de surveillance les faits qui appellent dans l'intérêt public une intervention d'office contre une autorité (al. 1) ; le dénonciateur n'a aucun des droits reconnus à la partie (al. 2). La plainte à l'autorité de surveillance constitue une procédure non contentieuse par laquelle n'importe quel administré peut attirer l'attention d'une autorité hiérarchiquement supérieure sur une situation de fait ou de droit, où il considère qu'une intervention de l'État serait justifiée dans l'intérêt public. En principe, l'administré n'a donc pas de droit à ce que sa dénonciation ou sa plainte soit examinée ou fasse l'objet d'une décision sur le fond (cf. ATF 109 Ia 251 consid. 3). De surcroît, l'acte par lequel l'autorité de surveillance refuse d'examiner ou de donner suite à une plainte ou à une dénonciation, ne constitue normalement pas une décision réglant de manière obligatoire les rapports entre le citoyen et l'État (cf. ATF 102 Ib 81 consid. 3 ; Markus Müller, in : Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/St-Gall 2008, n° 66 ad art. 5 ; Olivier Zibung, in : Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger, VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/Bâle/Genève 2009, n° 33 ad art. 71 ; Stefan Vogel, in : Auer/Müller/Schindler [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/St-Gall 2008, n° 32 ad art. 71). D'ailleurs, l'art. 5 al. 2 PA, énumérant les types particuliers de décision de manière certes non exhaustive ne mentionne délibérément pas les actes faisant suite à une procédure de dénonciation (cf. ATF 102 Ib 81 consid. 3 ; Markus Müller, op. cit., n° 66 ad art. 5).

E. 2.2

En l'espèce, la procédure a été qualifiée de procédure de dénonciation par l'autorité inférieure, pour la première fois, dans son courrier du 17 décembre 2010 faisant suite à celui de la recourante du 25 novembre 2010. Dite autorité se réfère à la « plainte concernant le fonctionnement de l'organe responsable régissant l'octroi du brevet fédéral de moniteur/-trice de conduite » ; elle y indique son intention de prendre contact avec l'organe responsable afin de l'informer des critiques avancées et le prier de prendre position. Ces critiques portaient sur l'audit de la commission AG de l'ASMC auprès de X. _____ renvoyé à une date ultérieure ; la recourante s'est également plainte de l'absence de réponse à sa demande en bonne et due forme d'accréditation en qualité de prestataire pour la nouvelle formation modulaire ; enfin, elle s'en est prise à l'attribution de la qualification complémentaire pour l'obtention du brevet fédéral pour les seize candidats admis après avoir déposé un recours. Dans l'acte attaqué daté du 14 mars 2011, l'autorité inférieure a en premier lieu prononcé le « class[ement] du dossier de procédure de dénonciation en matière de surveillance ». Dans ce cadre, elle a noté que les mesures prises par l'organe responsable du règlement régissant l'octroi du brevet de moniteur/-trice de conduite - l'ASMC - étaient de nature à garantir le bon fonctionnement de la commission AQ ainsi que du secrétariat mandaté ; que l'audit de l'école Y. _____ était prévue dans un délai raisonnable ; enfin, que les candidats et candidates formés par cette école auraient encore durant l'année en cours la possibilité de passer l'examen professionnel. Aussi, les critiques soulevées par la recourante ont été examinées par l'OFFT dans le cadre d'une procédure de surveillance consécutive à une dénonciation ; dite procédure de surveillance a été qualifiée comme telle par l'autorité inférieure dès son courrier du 17 décembre 2010 ; la recourante, déjà représentée par un avocat, n'a jamais manifesté d'opposition quant à la qualification choisie de sorte que l'on peut raisonnablement admettre que celle-ci ainsi que la procédure qui en découlait correspondaient à ses revendications.

E. 2.3

Dans ces conditions, les éléments du courrier de l'OFFT du 14 mars 2011 relatifs au fonctionnement de la commission AQ et du secrétariat, à l'audit de l'école Y. _____ ainsi qu'à l'examen des candidats et candidates formés par cette école ne constituent pas une décision au sens de l'art. 5 PA mais se présentent comme une simple information sur la suite qu'il entendait donner à la plainte, soit son classement. Aussi, les conclusions de la recourante portant sur l'organisation de séances d'examen et l'accomplissement des audits d'accréditation nécessaires - à supposer qu'ils n'aient à ce jour pas encore été opérés - se révèlent d'emblée irrecevables.

E. 3

L'acte attaqué touche également la problématique relative à la requête de la recourante de se voir désignée comme organisation du monde du travail, l'OFFT renvoyant à ses réponses antérieures et précisant qu'à l'avenir il ne répondrait plus aux courriers de la recourante traitant ce sujet. Dans ce contexte, la recourante conclut également à ce qu'elle soit désignée comme organisation du monde du travail. S'agissant de déterminer si ce point du courrier de l'autorité inférieure du 14 mars 2011 constitue une décision, il convient de souligner que l'OFFT a rappelé, dans ses réponses antérieures auxquelles il a renvoyé soit en particulier son courrier du 18 octobre 2010 que, lors de la mise en consultation du règlement d'examen le 5 juin 2007, la recourante était informée de la possibilité de recourir au cas où une crainte concernant la représentation effective de l'ASMC en tant qu'unique organe responsable persistait. Il a noté qu'aucun recours n'avait alors été déposé ; ledit règlement est ainsi entré en vigueur, constituant, selon lui, la seule base légale pour l'octroi du brevet fédéral. Par ailleurs, l'OFFT a relevé que les différents courriers lui ayant été adressés ainsi que les comptes-rendus des diverses séances de conciliation indiquent que la recourante n'avait jusqu'alors pas souhaité faire partie de l'ASMC en tant que membre et ne pouvait donc en aucun cas prétendre participer à la mise en oeuvre du règlement. Il a exposé qu'une candidature comme représentante du monde du travail en Suisse romande ne doit pas être adressée à l'OFFT mais bien à l'ASMC, unique organe responsable de la mise en oeuvre du règlement. Il a demandé à la recourante de le tenir au courant par écrit de sa candidature comme membre de l'ASMC. En fin de compte, l'OFFT a, dans son courrier du 14 mars 2011, refusé définitivement de statuer sur la demande de X. _____ tendant à la reconnaissance de sa qualité d'organisation du monde du travail, ne s'estimant pas compétent pour ce faire. Force est dès lors de constater que ce point particulier dudit courrier satisfait aux exigences requises pour admettre l'existence d'une décision.

E. 4

Il résulte de ce qui précède que seul le paragraphe du courrier du 14 mars 2011 de l'autorité inférieure relatif à la demande de la recourante d'être désignée comme organisation du monde du travail peut se voir contesté par la voie du recours.

E. 5.1

En vertu du principe de l'unité de la procédure, l'autorité de recours ne peut statuer que sur des points que l'autorité inférieure a examinés. Ainsi, l'objet du litige ne saurait s'étendre à des éléments qui ne sont pas compris dans l'objet du recours. Il s'ensuit que l'autorité de recours n'examine et ne juge, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. En revanche, dans la mesure où aucune décision n'a été

rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement au fond ne peut pas être prononcé. C'est pourquoi les conclusions qui vont au-delà de l'objet du litige sont irrecevables (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_669/2008 du 8 décembre 2008 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral B 8243/2007 du 20 mai 2008 consid. 1.4 et les réf. cit. ; Ulrich Meyer/Isabel von Zwehl, L'objet du litige en procédure administrative, in : Mélanges Pierre Moor, Berne 2005, p. 439). En l'espèce, l'autorité inférieure n'est pas entrée en matière sur la demande de la recourante tendant à sa désignation comme organisation du monde du travail, s'estimant incompétente pour cette question et renvoyant la recourante à l'organe responsable, soit l'ASMC. Il en découle que le Tribunal de céans ne peut se pencher que sur le point de savoir si c'est à tort ou à raison que l'OFFT n'est pas entré en matière sur la requête de la recourante dans l'hypothèse où cette dernière a formulé expressément une conclusion dans ce sens. Or, force est de constater que la conclusion de la recourante vise exclusivement sa désignation en qualité d'organisation du monde du travail par l'autorité de recours. Par voie de conséquence, elle excède l'objet du litige et s'avère irrecevable.

E. 5.2

Il en va de même de la conclusion de la recourante tendant à la modification du règlement d'examen. Dans la mesure où cette problématique n'apparaît pas dans l'acte querellé, ladite conclusion se révèle manifestement irrecevable.

E. 6

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, il appert que le recours doit être déclaré irrecevable.

E. 7

Nonobstant, en marge de ces considérations, il semble a priori, à la lecture du dossier, qu'il existe une confusion sur la terminologie employée tant par l'autorité inférieure que par la recourante, en particulier sur les notions d'organisation du monde du travail et d'organe responsable. Les organisations du monde du travail se présentent, avec les cantons, comme les interlocuteurs privilégiés de la Confédération en matière de formation professionnelle (cf. Michael Buchser, *Berufsbildungsabschlüsse in der Schweiz*, Zurich 2009, p. 89). Elles se constituent de partenaires sociaux, associations professionnelles, autres organisations compétentes et autres prestataires de la formation professionnelle, généralement actives à l'échelle nationale et sur l'ensemble du territoire suisse (art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle [LFPr, RS 412.10] et 1 al. 2, 1ère phrase, de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle [OFPr, RS 412.101]) ; en l'absence toutefois de telles organisations dans un domaine donné de la formation professionnelle, l'autorité fédérale fait appel à des organisations actives dans un domaine connexe de la formation professionnelle ou à des organisations actives à l'échelle régionale dans le domaine de la formation professionnelle concerné, ainsi qu'aux cantons concernés (art. 1 al. 2 let. a et b OFPr). En matière de formation professionnelle supérieure, les organisations du monde du travail peuvent demander l'approbation d'un examen professionnel fédéral ou d'un examen professionnel fédéral supérieur (art. 24 al. 1 OFPr) ; elles constituent un organe responsable chargé de l'offre et de l'organisation d'un examen professionnel fédéral ou d'un examen professionnel fédéral supérieur (al. 2) ; les organisations qui ont un lien avec l'examen correspondant doivent avoir la possibilité de faire partie de l'organe responsable (al. 3) ; l'organe responsable fixe les droits et les obligations des organisations qui le composent en fonction de leur importance et de leur

potentiel économique (al. 4). De la sorte, les notions d'organisation du monde du travail et d'organe responsable visent des réalités parfaitement distinctes. Il existe à l'évidence, d'un côté, une ou plusieurs organisations du monde du travail qui participent à l'élaboration d'un règlement d'examen et, de l'autre, un seul et unique organe responsable chargé de l'offre ainsi que de l'organisation de l'examen ; cela étant, ledit organe peut être constitué de plusieurs organisations du monde du travail qui conservent, de ce fait, leur indépendance organisationnelle et structurelle. Dans ces conditions, il est permis de s'interroger si la recourante, malgré la terminologie employée, ne demande pas en réalité à faire partie de l'organe responsable aux côtés de l'ASMC, mais indépendamment de celle-ci, et non à être véritablement désignée comme organisation du monde du travail ; d'ailleurs, l'on relèvera dans ce cadre que la législation applicable, si elle définit partiellement la notion d'organisation du monde du travail, ne prévoit pas de procédure de reconnaissance formelle de cette qualité contrairement à l'organe responsable dont la désignation incombe précisément aux organisations du monde du travail. Dans ce contexte, l'on s'étonne de l'insistance de l'autorité inférieure à proposer à la recourante son intégration directement à l'ASMC en qualité de membre comme seule alternative.

E. 8.1

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1ère phrase et 4 FITAF). En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à Fr. 1'000.- dans la mesure où l'examen du recours se limite à la question de la recevabilité, doivent être intégralement mis à sa charge. Ce montant est imputé sur l'avance de frais de Fr. 2'000.- déjà versée par la recourante. Le solde de Fr. 1'000.- sera restitué à cette dernière dès l'entrée en force du présent arrêt.

E. 8.2

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.