

BVGer B-2808/2008 vom 16. Januar 2009

Bundesverwaltungsgericht, 2009-01-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-2808_2008

FR: TAF B-2808/2008 du 16 janvier 2009

IT: TAF B-2808/2008 del 16 gennaio 2009

Regeste

Subvention de la formation professionnelle

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1, Alfred KÖLZ/ISABELLE HÄNER, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 2e éd., Zurich 1998, n° 410).

E. 1.1

Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. En l'espèce, la décision de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie est une décision au sens de l'art. 5 PA émanant d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF. Aucune des exceptions mentionnées à l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours.

E. 1.2

La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure. Elle est spécialement atteinte par la décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA).

E. 1.3

Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss PA) sont en outre respectées. Le recours est ainsi recevable.

E. 2

La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10) est entrée en vigueur le 1er janvier 2004 et a abrogé la loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (aLFPr de 1978, RO 1979 1687, 1985 660 ch. I 21, 1987 600 art. 17 al. 3, 1991 857 appendice ch. 4, 1992 288 annexe ch. 17 2521 art. 55 ch. 1, 1996 2588 art. 25 al. 2 annexe ch. 1, 1998 1822 art. 2, 1999 2374 ch. I 2, 2003 187 annexe ch. II 2). Chargé de l'exécution de la loi (art. 65 al. 1 LFPr), le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance

du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr, RS 412.101), également entrée en vigueur le 1er janvier 2004, qui a abrogé l'ordonnance du 7 novembre 1979 sur la formation professionnelle (aOFPr de 1979, RO 1979 1712, 1985 670 ch. I, 1993 7, 1998 1822 art. 26, 2001 979 ch. II).

E. 2.1

A teneur de l'art. 1 LFPr, la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (partenaires sociaux, associations professionnelles, autres organisations compétentes et autres prestataires de la formation professionnelle). Ceux-ci veillent à assurer autant que possible une offre suffisante dans le secteur de la formation professionnelle, notamment dans le domaine de l'avenir (al. 1). Les mesures de la Confédération visent à encourager autant que possible, par des subventions ou par d'autres moyens, les initiatives des cantons et des organisations du monde du travail (al. 2). Pour atteindre les buts de la présente loi (al. 3) : la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail collaborent (let. a) ; les cantons collaborent entre eux et les organisations du monde du travail, entre elles (let. b). Aux termes de son art. 2, la LFPr régit notamment, pour tous les secteurs professionnels autres que ceux des hautes écoles (al. 1), la participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle (let. g). Les règles en matière de participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle sont contenues dans le chapitre 8 de la LFPr aux art. 52 à 59. Elles sont complétées par les art. 59 à 67 de l'OFPr. Aux termes de l'art. 52 LFPr, la Confédération participe, de manière adéquate, dans le cadre des crédits accordés, aux coûts de la formation professionnelle résultant de l'application de la présente loi (al. 1). Elle verse l'essentiel de sa participation aux cantons sous la forme de forfaits, lesquels sont utilisés pour financer les tâches conformément à l'art. 53 (al. 2).

E. 2.2

En revanche, la aLFPr contenait, quant à elle, des dispositions relatives aux subventions fédérales, ancrées dans le titre sixième de la loi aux art. 63 et 64, complétées par les art. 55 à 76 aOFPr. Ainsi, la aLFPr et son ordonnance disposaient que la Confédération allouait, dans les limites de la présente loi et des crédits votés, des subventions pour les constructions destinées à la formation professionnelle (art. 63 al. 1 let. b aLFPr), dans la mesure où le programme des locaux, les plans et les devis avaient été approuvés avant le début des travaux et si les autorités compétentes du canton et de la Confédération avaient autorisé la mise en chantier ; en ce qui concerne les nouveaux bâtiments et les agrandissements des institutions chargées de la formation professionnelle, le programme des locaux était soumis à l'office fédéral avant l'établissement des plans (art. 68 al. 1 aOFPr, RO 1993 7). La aLFPr prévoyait ainsi que les contributions aux constructions étaient versées séparément alors qu'à teneur de la LFPr elles sont intégrées dans les forfaits. Le système forfaitaire permet désormais le versement d'une somme unique pour les dépenses courantes, sans que le détail de la composition de ces dépenses n'entre en ligne de compte (Message du Conseil fédéral du 6 septembre 2000 relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle, FF 2000 5256 ss, spéc. 5321).

E. 2.3

Le passage à un subventionnement basé sur des forfaits est réglé à l'art. 73 al. 3 LFPr, complété par les dispositions transitoires contenues dans la section 3 du chapitre 10 de l'OFPr. L'art. 78 OFPr dispose ainsi que les demandes de subventions en matière de projets

de construction pour lesquels un programme des locaux accompagné d'un plan d'occupation, d'un avant-projet ou d'un projet de construction ont été présentés à l'office avant la date d'entrée en vigueur de la LFPr seront évaluées selon l'ancien droit (al. 1). Si un programme des locaux, accompagné d'un plan d'occupation ou d'un avant-projet est présenté, des subventions ne sont octroyées en vertu de l'ancien droit que si le projet de construction est présenté au plus tard dans un délai de quatre ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la LFPr (al. 2).

E. 3

Se fondant sur l'art. 78 al. 1 OFPr, l'OFFT a décidé de ne pas assujettir la demande de subvention déposée le 19 mai 2003, relative à l'extension du Lycée Cantonal, à la aLFPr au motif qu'elle ne répondait pas, d'un point de vue formel, aux critères minimaux prévus par les phases 1 à 3 de sa feuille d'information. La recourante soutient à cet égard qu'il n'est pas admissible, au regard du principe de la légalité, qu'une autorité fixe des conditions supplémentaires ou d'autres conditions que celles prévues par la législation, de surcroît par le biais d'une feuille d'information. Dans sa réponse, l'OFFT explique que ladite feuille ne fait que reprendre le texte légal et ordonne les différentes phases d'une demande de subvention et qu'elle n'impose en aucune manière des exigences supplémentaires aux cantons requérants.

E. 3.1

Le principe de la légalité, consacré à l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat. Selon la conception classique, ce principe recouvre deux aspects, à savoir, premièrement, la suprématie de la loi, qui impose aux organes de l'Etat de se soumettre à l'ordre juridique et de n'exercer leur activité que dans le cadre tracé par la loi. Secondement, la réserve de la loi, qui postule que toute activité étatique doit reposer sur une base légale, soit une règle de droit générale et abstraite (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, ad art. 5, p. 43 ss ; ATF 131 II 562 consid. 3.1).

E. 3.2

La feuille d'information Déroulement d'une demande de subvention; exigences de l'OFFT, versée au dossier, indique en substance les six phases de déroulement d'une demande de subvention fédérale à la construction ainsi que les documents à produire correspondant à chacune d'entre elles. Ainsi, elle dispose que, dans le cadre de la première et de la seconde phases d'une demande de subvention, le requérant transmet à l'OFFT un programme des locaux, accompagné d'un plan d'occupation. Au cours de la troisième phase, il présente un avant-projet avec programme des locaux et estimation des coûts. Dans le cadre de la quatrième phase, il produit les plans du projet de construction, assortis du devis, du descriptif de la construction, du plan de situation, du plan des aménagements extérieures et du plan du site. Les phases cinq et six concernent le versement d'un acompte et le versement final après décompte.

E. 3.3

L'art. 78 al. 1 OFPr disposant que les demandes de subventions à la construction présentées jusqu'au 31 décembre 2003 doivent, pour être traitées selon l'ancien droit, être accompagnées d'un programme des locaux, d'un plan d'occupation, d'un avant-projet ou d'un projet de construction, force est de constater d'une part que les exigences contenues

aux phases 1 à 3 de la feuille d'information de l'OFFT correspondent à celles fixées dans ladite disposition. Il est à relever, au vu des pièces du dossier, que l'OFFT avait préalablement communiqué aux autorités cantonales responsables de la formation professionnelle, par circulaire du 4 novembre 2003, lesdites dispositions transitoires. La circulaire expliquait ainsi que les demandes de subventions fédérales à la construction devaient être déposées de manière complète, conformément à la feuille d'information de l'OFFT, dans les phases 1 ou 2 (programme des locaux, accompagné du plan d'occupation), 3 (avant-projet) ou 4 (projet de construction) d'ici au 31 décembre 2003, afin qu'elles puissent être traitées selon la aLFPr.

E. 3.4

D'autre part, les conditions figurant dans ladite feuille d'information ont été arrêtées en application de l'art. 68 al. 1 aOFPr, lequel postule qu'une subvention fédérale pour les constructions n'est allouée que si, notamment, le programme des locaux, les plans et les devis ont été approuvés avant le début des travaux.

E. 3.5

Il résulte dès lors de ce qui précède que les exigences formelles contenues dans la feuille d'information Déroulement d'une demande de subvention; exigences de l'OFFT, relatives au dépôt d'une demande de subvention fédérale à la construction, correspondent aux exigences fixées à l'art. 78 al. 1 OFPr, en référence à l'art. 68 al. 1 aOFPr. La feuille d'information éditée par l'OFFT se restreignant à communiquer aux autorités cantonales responsables de la formation professionnelle les exigences légales à observer dans le cadre du dépôt d'une demande de subvention fédérale à la construction, la décision attaquée respecte par conséquent le principe de la légalité.

E. 3.6

La situation apparaît toutefois différente en ce qui concerne la production de l'acte de vente qui, aux termes de la décision du 3 avril 2008 de l'autorité inférieure, aurait dû lui être remis jusqu'au 31 décembre 2003. En effet, l'examen des dispositions précitées montre qu'une telle exigence ne ressort pas du texte de la loi.

E. 4

Il s'agit dès lors d'examiner si la demande de subvention de la recourante satisfait auxdites exigences légales, rappelées dans la feuille d'information.

E. 4.1

Aux termes de l'art. 78 al. 1 OFPr, la recourante était tenue de présenter à l'autorité inférieure, jusqu'au 31 décembre 2003, un programme des locaux, un plan d'occupation, un avant-projet ou un projet de construction.

E. 4.2

Il ressort du dossier que, s'agissant du seul projet d'extension du Lycée Cantonal dans le bâtiment du Séminaire, la recourante a produit, jusqu'au 31 décembre 2003, le Message du Gouvernement au Parlement de X. _____ relatif à un arrêté octroyant un crédit au Service des constructions et des domaines pour financer l'acquisition du séminaire et les travaux liés à la phase transitoire concernant l'extension du Lycée à Z. _____, l'Arrêté du 26 septembre 2001 octroyant un crédit pour financer l'acquisition du séminaire et les travaux liés à la phase transitoire concernant l'extension du lycée cantonal à Z. _____, ainsi qu'un

tableau récapitulatif des demandes de subventions à la construction devant encore être présentées jusqu'à fin 2003, requis par l'OFFT en référence à la LFPr entrée en vigueur au 1er janvier 2004.

E. 4.2.1

Ledit Message, daté du 3 juillet 2001 et versé au dossier, expliquait qu'en vue de répondre aux besoins en locaux du Lycée Cantonal et de l'Ecole supérieure de commerce de Z._____, le Gouvernement de X._____ proposait d'acquérir auprès de la commune de Z._____ le bâtiment du Séminaire et de le réaménager dans le but d'y implanter les deux écoles. Cette solution devant ainsi permettre la mise à disposition, en phase finale, de 16 salles de classe, complétées par les trois étages de la Tour du Séminaire, les combles et le sous-sol. Il estimait en outre les coûts relatifs à l'acquisition du Séminaire à Fr. 1'500'000.- et à Fr. 7'250'000.- au maximum pour sa restauration. Il mentionnait encore que l'installation du Lycée dans le bâtiment du Séminaire ne pourrait débuter qu'en 2004, avec une échéance probable d'entrée en fonction vers 2006, étant donné que l'installation de l'école primaire dans ses nouveaux locaux ne pouvait guère être envisagée avant cette date.

E. 4.2.2

Quant au tableau récapitulatif du 26 mai 2003, il comportait les données suivantes : désignation de l'école, adresse exacte, type de projet de construction (transformation/rénovation), estimation du total des coûts de construction de Fr. 10'230'000.-, estimation du total des frais déterminants de Fr. 1'270'000.- (soit 16% de Fr. 7'930'000.-), délai de remise prévu pour décembre 2003, début des travaux de construction agendé pour septembre 2005 et fin des travaux de construction pour août 2007.

E. 4.3

Force est de constater, au vu des documents produits, que la recourante avait la ferme intention d'acquérir le bâtiment du Séminaire et d'entreprendre de le réaménager en vue d'y installer lesdites écoles. Cependant, force est également de constater que sa demande de subvention ne satisfait pas aux exigences fixées à l'art. 78 al. 1 OFPr, à mesure qu'elle n'a déposé, jusqu'au 31 décembre 2003, ni programme des locaux ni plan d'occupation et ni avant-projet. Il ressort du dossier que la recourante a produit lesdits documents, pour la première fois, le 17 décembre 2007, à l'occasion du dépôt de son projet de construction, conformément à l'art. 78 al. 2 OFPr. Dès lors, il s'ensuit que la décision entreprise ne viole pas l'art. 78 OFPr en ne soumettant pas à la aLFPr la demande de subvention relative à l'extension du Lycée Cantonal.

E. 5

Cela étant, il reste à examiner si la recourante peut néanmoins bénéficier d'un subventionnement direct de son projet de construction en regard des principes généraux du droit. Dans ce sens, la recourante se prévaut en second lieu de l'interdiction du formalisme excessif et du principe de la bonne foi. Selon elle, l'autorité inférieure aurait dû l'informer que sa demande ne répondait pas d'un point de vue formel à ses exigences et lui donner l'occasion d'y remédier, étant entendu que lesdites exigences ne découlaient pas de la législation et étaient posées par le seul OFFT et que cet office était donc le seul à même d'apprécier si une demande y répondait. De même, la recourante observe que sa demande a été déposée le 19 mai 2003 et que l'OFFT l'a informée, pour la première fois, le 17 janvier 2008, que celle-ci ne satisfaisait pas à ses critères.

E. 5.1

Selon la jurisprudence, il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., lorsque des règles non essentielles de procédure sont appliquées avec une rigueur exagérée qui ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, au point que la procédure devient une fin en soi et empêche ou complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel. Il y a là une application du principe de la proportionnalité (ATF 132 I 249 consid. 5, ATF 125 I 166 consid. 3a, ATF 114 V 203 consid. 3a). En tant qu'il sanctionne un comportement répréhensible de l'autorité dans ses relations avec le justiciable, l'interdiction du formalisme excessif poursuit le même but que le principe de la bonne foi consacré à l'art. 5 al. 3 Cst (ATF 125 I 166 consid. 3a). Dès lors, la jurisprudence a tiré à la fois du principe de la bonne foi et de l'interdiction du formalisme excessif, l'obligation pour l'autorité d'attirer d'office l'attention de l'auteur sur le vice affectant une règle essentielle de procédure qu'il commet ou s'apprête à commettre, pour autant, qu'en raison des circonstances, celui-ci soit aisément reconnaissable et que le délai encore disponible soit suffisant pour que la réparation de l'irrégularité intervienne à temps (ATF 114 Ia 20 consid. 2, ATF 125 I 166 consid. 3a, ATF 124 II 265 consid. 4a).

E. 5.1.1

En l'espèce, il ressort du dossier que, suite au courrier du 19 mai 2003, dans lequel elle mentionnait son intention d'acquérir le bâtiment du Séminaire et de le réaménager, la recourante a produit, le 26 mai 2003, un tableau récapitulatif duquel il ressort qu'elle prévoyait de déposer sa demande de subvention à la construction relative au projet d'extension du Lycée Cantonal dans le bâtiment du Séminaire dans le courant du mois de décembre 2003. Dès lors, si l'autorité inférieure pouvait effectivement reconnaître, à la lecture desdits courriers, la volonté de la recourante de bénéficier d'une subvention fédérale à la construction relativement au projet susmentionné, on ne peut en revanche lui faire grief de ne pas s'être aperçue que la recourante ne déposerait pas d'ici fin décembre 2003, comme elle l'avait planifié, les documents correspondant aux phases 1 à 3 de la feuille d'information et que, partant, les courriers des 19 et 26 mai 2003 composeraient les seules pièces de sa demande de subvention. L'erreur de procédure commise alors par la recourante était encore plus difficilement reconnaissable pour l'OFFT du fait que cette dernière avait d'ores et déjà entrepris, avec succès, des démarches en vue d'obtenir des subventions fédérales à la construction pour ses projets d'agrandissement du Centre professionnel de Z. _____ et de construction du pavillon de biologie. Partant, elle connaissait parfaitement les documents y relatifs à produire et ne pouvait ainsi ignorer que les informations contenues dans le Message annexé à sa demande du 19 mai 2003 n'étaient pas de nature à satisfaire aux exigences légales, cela d'autant plus que la recourante avait annoncé qu'elle déposerait une demande dans le courant du mois de décembre 2003. L'OFFT avait de surcroît, par circulaire du 4 novembre 2003, très clairement attiré l'attention des autorités cantonales responsables de la formation professionnelle sur les documents à fournir d'ici le 31 décembre 2003. Enfin, il ressort du dossier que la recourante avait d'ores et déjà annoncé à l'autorité inférieure son projet d'achat du bâtiment du Séminaire en 2001 et que cette dernière l'avait requise, par courrier du 17 mai 2001, de produire à cet effet notamment un devis estimatif pour la transformation et des plans avec les indications relatives à la démolition et à la nouvelle construction. Enfin, l'OFFT ne pouvait objectivement connaître le vice dont était affectée la demande que le 31 décembre 2003, soit à l'échéance du délai de production des documents.

E. 6

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

E. 7

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. 3'000.-, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils seront prélevés sur l'avance de frais de Fr. 5'000.- versée par cette dernière. Le solde de Fr. 2'000.- lui sera remboursé dès l'entrée en force du présent arrêt. 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.