

BVGer B-310/2023 vom 27. April 2023

Bundesverwaltungsgericht, 2023-04-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-310_2023

FR: TAF B-310/2023 du 27 avril 2023

IT: TAF B-310/2023 del 27 aprile 2023

Regeste

Reconnaissance de certificat/formation

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. 1.1.1

En vertu de l'art. 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le 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 aux art. 33 et 34 LTAF. Demeurent réservées les exceptions prévues à l'art. 32 LTAF.

E. 1.1.2

Aux termes de l'art. 46a PA, le recours est également recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Cela suppose que non seulement l'autorité inférieure n'ait pas rendu la décision attendue mais également que l'intéressé ait requis de l'autorité compétente cette décision et qu'il existe un droit à se la voir notifier (cf. ATAF 2014/44 consid. 4.2 et les réf. cit. ; arrêts du TAF A-4423/2022 du 27 février 2023 consid. 3.2, A-6329/2019 du 23 avril 2021 consid. 3.1, B-1231/2019 du 24 mars 2021 consid. 1.4.2, B-5185/2019 du 6 mars 2020 consid. 3.1, B-5740/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4 ; Kölz/ Häner/ Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3e éd. 2013, n° 1306 ; Moser/Beusch/ Kneubühler/Kayser, *Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht*, 3e éd. 2022, n° 5.20). Néanmoins, la question de savoir si un recourant dispose d'un droit à se voir notifier la décision qu'il demande ou si ce n'est pas le cas, par exemple en raison du défaut de qualité de partie, ne constitue pas une question de recevabilité du recours pour déni de justice mais doit être tranchée dans le cadre de son examen matériel (cf. arrêts du TAF A-4423/2022 du 27 février 2023 consid. 3.2, A-6329/2019 du 23 avril 2021 consid. 3.1, B-5740/2017 et B-6561/2017 du 30 octobre 2018 consid. 4, B-4726/2016 du 10 avril 2017 consid. 2.2).

E. 1.1.3

Le recours pour déni de justice ou retard injustifié doit en outre être adressé à l'autorité qui serait compétente pour connaître d'un recours dirigé contre la décision attendue (cf. notamment arrêt du TF 2C_81/2009 du 26 mai 2009 consid. 2.1 ; ATAF 2008/15 consid. 3.1.1 ; arrêts du TAF F-408/2023 du 23 mars 2023 consid. 1.2, A-5580/2021 du 5 mai 2021

consid. 1.2, A-6038/2020 du 28 juin 2021 consid. 1.2 et B-1231/2019 du 24 mars 2021 consid. 1.3.2 ; Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000 ss, p. 4206 [ci-après : message du Conseil fédéral] ; Moser/ Beusch/ Kneubühler/Kayser, op. cit., no 5.18 ; Uhlmann/Wälle-Bär, in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2ème éd. 2016, [ci-après : Praxiskommentar], art. 46a PA no 12).

E. 1.1.4

En l'espèce, en vertu de l'art. 33 let. d LTAF, les décisions rendues par l'autorité inférieure en matière de reconnaissance des diplômes étrangers peuvent être contestées devant le tribunal de céans (voir notamment arrêt du TAF B-3581/2021 du 14 juin 2022 consid.1). Aucune des exceptions mentionnées à l'art. 32 LTAF n'est réalisée. La qualité pour recourir doit également être reconnue au recourant (cf. art. 48 al. 1 PA). De surcroît, le recours est formé en temps utiles (cf. art. 50 al. 2 PA ; arrêt du TAF B-1231/2019 du 24 mars 2021 consid. 1.4.1 et la réf. cit.), conformément aux formes prescrites (cf. art. 52 al. 1 PA) et l'avance sur les frais de procédure a été dûment acquittée (cf. art. 63 al. 4 PA). Le recours est ainsi recevable dans la mesure où il a trait au déni de justice formel.

E. 1.2

Dans son mémoire de recours, le recourant conclut également à ce que sa demande de reconnaissance d'équivalence soit tranchée par l'autorité inférieure en vertu de la législation en vigueur en 2022. En matière de recours pour déni de justice ou retard injustifié, l'objet du litige est limité au point de savoir si un tel déni de justice ou retard injustifié est réalisé, le recourant ne pouvant, dans ce cadre, que conclure à l'accomplissement, par l'autorité dont il se plaint, de l'acte en lien avec lequel il dénonce un retard ou un refus de statuer ; l'objet du litige ne s'étend ainsi pas aux droits et obligations matériels pouvant résulter du fond de la cause. Le juge n'a donc pas à entrer en matière sur ces prétentions (cf. ATF 129 V 411 consid. 1.4 et 126 V 69 consid. 5b ; arrêts du TF 8C_162/2022 du 9 août 2022 consid.4.2 et les réf. cit. ; décision incidente du TAF A-123/2023 du 16 février 2023 consid. 3.3 ; arrêt du TAF B-3360/2021 du 18 août 2021 p. 3). Il n'en va pas autrement lorsque ledit acte porte sur la constatation d'une situation légale (cf. art. 25 PA) ou sur des actes matériels (cf. art. 25a PA) (cf. décision incidente du TAF A-123/2023 du 16 février 2023 consid. 3.3). En l'espèce, l'objet du présent litige est limité à déterminer si l'autorité inférieure a commis ou non un déni de justice ou retard injustifié. Partant, la conclusion du recourant relative à la constatation d'une obligation de l'autorité inférieure d'appliquer la législation en vigueur en 2022 à sa demande de reconnaissance d'équivalence sort du cadre du litige et est ainsi irrecevable. Le tribunal rappelle également que le but du recours pour déni de justice et retard injustifié est d'amener l'autorité en demeure à adopter un comportement actif et que la constatation d'un retard inadmissible à statuer constitue déjà une forme de réparation pour celui qui en est victime (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.3, 129 V 411 consid. 1.3 et les réf. cit. ; arrêt du TF 1C_517/2016 du 12 avril 2017 consid. 2). Le recours est ainsi irrecevable sur ce point.

E. 2

Le recourant requiert encore la jonction de la présente cause avec la procédure B-5769/2022, soutenant qu'elles seraient semblables.

E. 2.1

En vertu de l'art. 24 de la loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale (PCF, RS 273), applicable par renvoi de l'art. 4 PA, il y a lieu de réunir en une seule procédure des recours qui présentent une étroite unité dans le contenu de leur état de fait et dans lesquels se posent les mêmes questions de droit ou des questions de droit similaires (condition de la connexité ; cf. ATF 142 II 293 consid. 1.2 ; arrêt du TF 8C_466/2011 du 10 mai 2012 consid. 1 ; Moser/ Beusch/ Kneubühler/Kayser, op. cit., nos 3.17 et 3.17a). Selon la jurisprudence, il y a connexité plus précisément lorsque des prétentions portent sur des faits et des questions juridiques semblables, les demandes étant alors liées entre elles par un rapport si étroit qu'il y a un intérêt, afin d'éviter des solutions contradictoires, à les instruire et les juger en même temps (par exemple ATF 134 III 80 consid. 7.1). Une telle solution répond à un souci d'économie de procédure (cf. ATF 131 V 222 consid. 1) et permet d'éviter que des décisions contradictoires ou incohérentes ne soient rendues. Le juge dispose en ce domaine d'une grande marge d'appréciation. La décision peut être prise à chaque stade de la procédure, y compris avec l'arrêt au fond (cf. arrêts du TAF A-3906/2020 du 8 février 2023 consid. 2.2 et F-54/2023 du 9 janvier 2023 consid. 2.1, F-5605/2020 du 19 septembre 2022 consid. 1.4.2 et B-2671/2018 du 3 décembre 2019 consid.1.1 ; Jérôme Candrian, Introduction à la procédure administrative fédérale, 2013, n° 171 ; Moser/ Beusch/ Kneubühler/Kayser, op. cit., no 3.17).

E. 2.2

En l'espèce, dans la procédure B-5769/2022, le recourant s'en prend à la décision de la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle CHS PP rejetant sa demande d'agrément en tant qu'expert en prévoyance professionnelle. La question litigieuse consiste ainsi à déterminer si ce refus est conforme au droit. Or, in casu, le recourant critique l'absence de décision et le retard injustifié de la part de l'autorité inférieure, à savoir le SEFRI, dans le traitement de sa demande de reconnaissance d'équivalence. Le tribunal sera donc amené uniquement à constater un éventuel déni de justice à l'exclusion du traitement de toute question matérielle. Dans ces circonstances, il n'existe aucun risque que des décisions contradictoires ou incohérentes ne soient rendues. Il s'ensuit que la requête tendant à la jonction des causes du 15 janvier 2023 doit être rejetée.

E. 3.1

Aux termes de l'art. 29 al. 1 Cst., toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable. Commet dès lors un déni de justice formel l'autorité qui refuse expressément ou qui omet tacitement de prendre une décision alors qu'elle est tenue de statuer ou lorsqu'elle n'examine qu'incomplètement la demande (cf. ATF 144 I 318 consid. 7.1, 131 V 407 consid. 1.1 et 130 I 312 consid. 5.1 ; ATAF 2016/17 consid. 3.1 et 2014/44 consid. 4.2 ; arrêts du TAF F-408/2023 du 23 mars 2023 consid. 3, A-4423/2022 du 27 février 2023 consid. 3.1 et la réf. cit., B-2603/2019 du 21 avril 2020 consid. 5.1, A-847/2018 du 12 avril 2018 consid. 3.1, B-7026/2016 du 24 avril 2017 consid. 3.1.2 ; message du Conseil fédéral, p. 4132). En revanche, il n'y a pas refus de statuer au sens de l'art. 46a PA, dès lors que l'autorité, considérant qu'une condition de recevabilité fait défaut, rend une décision d'incompétence ou refuse d'entrer en matière ; dans ces cas, il y a bien une décision sur l'objet de la demande, et non pas un refus de la traiter (cf. arrêts du TF 5A_102/2021 du 5 mars 2021 consid. 5.2, 5A_15/2020 du 6 mai 2020 consid. 1.3 et les réf. cit. ; ATAF 2016/17 consid. 3.3 et 2010/53 consid. 1.2.3 ; arrêt du TAF A-4434/2016 du 18 janvier 2018 consid. 2.2.4). Dans le cas du retard injustifié, l'autorité rend sa décision dans un délai inadéquat. Il faut alors examiner si les circonstances

concrètes qui ont conduit à la prolongation de la procédure sont objectivement justifiées (cf. ATF 144 I 318 consid. 7.1, 135 I 265 consid. 4.4 et 131 V 407 consid. 1.1 ; arrêt du TF 2C_227/2020 du 21 août 2020 consid. 9.2). En l'absence d'un refus de statuer exprès de l'autorité, il n'est pas nécessaire d'élucider s'il y a déni de justice ou retard injustifié ; dans les deux cas, le justiciable n'a pas reçu dans un délai raisonnable la décision à laquelle il pouvait prétendre. Le législateur traite d'ailleurs les deux situations de la même manière. Le recours est fondé dès que l'on constate que l'autorité n'a pas rendu de décision dans un délai raisonnable (cf. arrêts du TAF A-4423/2022 du 27 février 2023 consid. 3.1 et A-6329/2019 du 23 avril 2021 consid. 3.1 ; GREGORY BOVEY, in : Commentaire de la LTF, 3e éd. 2022, n° 9 ad art. 94).

E. 3.2

Le caractère raisonnable de la durée d'une procédure ne peut pas être fixé de manière absolue, mais doit être apprécié dans le cas d'espèce en tenant compte de toutes les circonstances et de l'ensemble de la procédure. Pour la personne concernée, il n'est pas important de savoir sur quels motifs est fondée la durée excessive de la procédure ; est uniquement déterminant le fait que l'autorité n'agit pas ou pas dans les délais (cf. arrêts du TAF F-408/2023 du 23 mars 2023 consid. 3, A-5580/2021 du 5 mai 2022 consid. 3.1, A-6038/2020 du 28 juin 2021 consid. 3.1 et les réf. cit.). Pour déterminer la durée du délai raisonnable, il y a lieu de se fonder sur des éléments objectifs. Doivent notamment être pris en compte le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'intéressé ainsi que le comportement de ce dernier et des autorités compétentes. Le comportement de l'intéressé s'apprécie avec moins de rigueur en procédure pénale et administrative qu'en procédure civile ; celui-ci doit néanmoins entreprendre ce qui est en son pouvoir pour que l'autorité fasse diligence. S'agissant de l'autorité, on ne saurait lui reprocher quelques temps morts, qui sont inévitables dans une procédure ; celle-ci ne saurait en revanche exciper d'une organisation judiciaire déficiente ou d'une surcharge structurelle, l'Etat ayant à organiser ses juridictions de manière à garantir aux citoyens une administration de la justice conforme au droit constitutionnel (cf. ATF 135 I 265 consid. 4.4, 130 I 312 consid. 5.2 et les réf. cit. ; arrêt du TF 2C_227/2020 du 21 août 2020 consid. 9.2 ; ATAF 2012/10 consid. 5.1.1 ; arrêts du TAF F-408/2023 du 23 mars 2023 consid. 3, B-747/2014 du 16 novembre 2022 consid. 14.2.2, A-5580/2021 du 5 mai 2022 consid. 3.2 et F-590/2020 du 27 juillet 2020 consid. 3.1 et 3.3).

E. 3.3

En l'espèce, dans son courriel du 26 août 2022, l'autorité inférieure a indiqué ne pas être compétente pour traiter la demande de reconnaissance d'équivalence déposée par le recourant. Dans sa réponse du 7 mars 2023, elle a toutefois expressément reconnu sa compétence en la matière et a indiqué qu'elle statuerait sur la demande du recourant. Partant, il convient de retenir que l'autorité inférieure n'a rendu aucune décision formelle sujette à recours suite au dépôt de la demande par le recourant.

E. 3.4

Il convient ensuite de déterminer si le recourant avait un droit à se voir notifier une décision dans le cas concret.

E. 3.4.1

Un droit à se voir notifier une décision existe lorsqu'une autorité est tenue d'agir, de par le droit applicable, en rendant une décision, et que l'intéressé qui s'en prévaut a la qualité de

partie selon l'art. 6 PA en relation avec l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATF 135 II 60 consid. 3.1.2 ; ATAF 2010/29 consid. 1.2.2 et 2009/1 consid. 3 ; arrêts du TAF A-4423/2022 du 27 février 2023 consid. 3.2, A-6329/2019 du 23 avril 2021 consid. 3.1 et B-1231/2019 du 24 mars 2021 consid. 1.4.2 ; cf. également Moser/ Beusch/Kneubühler/Kayser, op. cit., nos 5.20 et 5.23). L'acte que l'autorité s'abstient ou tarde à prononcer doit en principe être une décision au sens de l'art. 5 PA, qui plus est, susceptible de recours devant l'autorité saisie (cf. arrêt du TAF B-1231/2019 du 24 mars 2021 consid. 1.4.2, A-847/2018 et A-858/2018 du 12 avril 2018 consid. 3.1 et la réf. cit. ; message du Conseil fédéral, p. 4206). Si une autorité considère qu'elle n'est pas compétente pour rendre une décision ou si elle nie la qualité de partie de la personne concernée, elle ne peut pas non plus s'abstenir de statuer mais doit en principe rendre une décision de non-entrée en matière (cf. ATF 130 II 521 consid. 2.5 ; ATAF 2009/1 consid. 3, 2008/15 consid. 3.2 ; arrêts du TAF A-6038/2020 du 28 juin 2021 consid. 1.3.1, B-1231/2019 du 24 mars 2021 consid. 1.4.2, A-4584/2019 du 13 décembre 2019 consid. 1.3 et la réf. cit. ; KÖLZ/HÄNER/BERTSCHI, op. cit., ch. 1306 et réf. cit.).

E. 3.4.2

En l'espèce, dans la mesure où le recourant a déposé une demande de reconnaissance d'équivalence de son diplôme de master auprès de l'autorité inférieure, il a droit au prononcé d'une décision. Ce point n'est d'ailleurs plus contesté par l'autorité inférieure. En outre, même à supposer que cette dernière ne soit pas compétente pour traiter une telle demande ou que le recourant n'ait pas la qualité de partie au sens de l'art. 6 PA, celui-ci dispose toutefois d'un droit à se voir communiquer une décision attaquable sur ce point.

E. 3.5

Reste donc à déterminer si le comportement de l'autorité inférieure qui s'est abstenue, jusqu'à ce jour, de rendre une décision sur la requête de reconnaissance d'équivalence déposée par le recourant constitue un déni de justice. En l'occurrence, celui-ci a déposé sa demande le 28 mars 2022 via le portail en ligne de l'autorité inférieure. Par courriel du 28 mars 2022, il s'est adressé à l'autorité inférieure et à Swissuniversities pour confirmer ladite demande et a requis la transmission de sa demande à l'autorité compétente. Or, aucune de ces autorités n'a réagi à cette requête. Par courriels des 23, 24 et 26 août 2022, le recourant a derechef interpellé ces autorités pour s'enquérir de l'avancement de son dossier. Il a ainsi mis l'autorité inférieure en demeure de rendre une décision sur sa demande. Dans son courriel du 26 août 2022, l'autorité inférieure l'a informé de son incompétence pour le traitement de sa demande de reconnaissance d'équivalence. Elle n'a toutefois pas transmis le dossier à l'autorité qu'elle estimait être compétente comme requiert l'art. 8 al. 1 PA dont le non-respect peut également constituer un déni de justice (cf. arrêt du TAF E-5029/2018 du 8 novembre 2018 consid. 2.2 ; Thomas Flückiger, in : Praxiskommentar, art. 8 PA no 29 ; Wiederkehr/Meyer/Böhme, in : VwVG Kommentar, Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren mit weiteren Erlassen, 2022, art. 8 no 14). En outre, l'autorité inférieure a indiqué dans sa réponse du 7 mars 2023 que « c'est [...] en date du 22 novembre 2022 qu' [elle] [avait] pris connaissance du caractère réglementé de la profession [...] ». Ainsi, elle savait au moins en novembre 2022 que la profession était réglementée et qu'elle pourrait être compétente pour traiter la demande du recourant. Cependant, elle s'est abstenue de traiter le dossier et d'entreprendre les mesures d'instruction nécessaires. En effet, il a fallu attendre le 18 janvier 2023 pour qu'elle se saisisse véritablement du dossier alors que le recourant l'avait mise en demeure en août 2022 déjà. Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que la demande de reconnaissance d'équivalence n'a connu

aucun développement significatif près d'un an après son dépôt. Le recourant a d'ailleurs dû recourir devant le tribunal pour déni de justice afin d'obtenir une réaction de l'autorité inférieure. Le tribunal rappelle que la finalité d'une reconnaissance professionnelle est de permettre au requérant d'exercer une profession et, par voie de conséquence, de subvenir à ses besoins ; le respect du principe de célérité est ainsi d'autant plus important dans ce domaine. Quant aux explications de l'autorité inférieure consistant en la méconnaissance de sa compétence, elles ne sauraient en aucun cas justifier sa passivité et le retard occasionné dans le traitement de la cause (cf. supra consid. 3.2 in fine et consid. 3.4). Dans ces circonstances, le comportement passif de celle-ci est constitutif d'un déni de justice, de sorte que le recours doit être admis.

E. 3.6

Ce constat s'imposerait d'autant plus en cas d'application de la directive européenne 2005/36/CE pour l'examen de la demande de reconnaissance d'équivalence déposée par le recourant (sur l'application de la directive voir notamment arrêt du TAF B-2762/2021 du 19 décembre 2022 consid. 3.2). En effet, ladite directive prévoit à son art. 51 que « 1. [l']autorité compétente de l'Etat membre d'accueil accuse réception du dossier du demandeur dans un délai d'un mois à compter de sa réception et l'informe le cas échéant de tout document manquant. 2. La procédure d'examen d'une demande visant à obtenir l'autorisation d'exercer une profession réglementée doit être achevée dans les plus brefs délais et sanctionnée par une décision dûment motivée de l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil, en tout état de cause dans les trois mois à compter de la présentation du dossier complet de l'intéressé. Toutefois, ce délai peut être prorogé d'un mois dans les cas relevant des chapitres I et II du présent titre. 3. Cette décision, ou l'absence de décision dans le délai imparti, est susceptible d'un recours juridictionnel de droit interne » (cf. arrêt du TAF B-5129/2013 du 4 mars 2015 consid. 5.1 ; Nina Gammenthaler, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz*, 2010, p. 231 ; Frédéric Berthoud, *La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse-Union européenne*, 2016, p. 334).

E. 4

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours pour déni de justice doit être admis dans la mesure où il est recevable. Dans ces circonstances, la cause est en principe renvoyée à l'autorité inférieure et celle-ci invitée à statuer (cf. art. 61 al. 1 PA), de manière à ce que toutes les instances de recours soient préservées (cf. ATAF 2008/15 consid. 3.1.2 ; arrêts du TAF F-408/2023 du 23 mars 2023 consid. 8, A-4423/2022 du 27 février 2023 consid. 4.4.2.2 et A-5580/2022 du 5 mai 2022 consid. 4 ; Moser/ Beusch/ Kneubühler/Kayser, op. cit., no 5.30). Aussi, la cause sera renvoyée à l'autorité inférieure et celle-ci enjointe à se saisir sans délai de la présente cause, de mener l'instruction conformément au principe de célérité et avec diligence, puis de statuer, dans les plus brefs délais, sur la demande de reconnaissance d'équivalence du recourant aux titres d'expert en prévoyance professionnelle et d'actuaire ASA. En cas d'incompétence pour ce faire, elle est invitée à le constater dans une décision formelle et, le cas échéant, à transmettre le dossier à l'autorité compétente (cf. art. 8 al. 1 PA).

E. 5.1

Conformément à l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Aucun frais de procédure n'est toutefois mis à la charge des autorités inférieures, ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (cf. art. 63 al. 2 1^e phr. PA), de sorte qu'il n'est pas perçu de frais de procédure en l'espèce. L'avance de frais versée par le recourant lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

E. 5.2

En ce qui concerne l'attribution éventuelle de dépens, il convient de constater que le recourant, qui n'est pas représenté par un avocat ou un mandataire professionnel, ne peut revendiquer le remboursement de frais de représentation (cf. art. 64 al. 1 PA en relation avec les art. 8 à 11 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). De plus, il n'a pas été démontré que la présente procédure lui ait causé des frais relativement élevés au sens de l'art. 64 al. 1 PA, en relation avec l'art. 7 al. 4 et l'art. 13 FITAF (cf. ATF 134 I 184 consid. 6.3 et la réf. cit.). Il n'y a en conséquence pas lieu d'allouer de dépens.

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