

VD_OMNI CR.2008.0244 vom 15. Mai 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-05-15, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CR.2008.0244

FR: VD_OMNI CR.2008.0244 du 15 mai 2009

IT: VD_OMNI CR.2008.0244 del 15 maggio 2009

Regeste

X. c/Service des automobiles et de la navigation | Les directives 2007 de l'Association des Services des automobiles (ASA) relatives au perfectionnement des monitrices et moniteurs de conduite, entrées en vigueur le 1er janvier 2008, dérogent au principe de la non-rétroactivité car elles prévoient que les cours excédentaires effectués la dernière année de la période de formation 2003-2007 seront reportés à concurrence de 7 h seulement sur la période 2008-2012, alors que les directives précédentes ne posaient pas de limites à cet égard. Les conditions d'une telle dérogation ne sont pas remplies. En particulier, l'intérêt public à ce que le recourant (qui a suivi plus de 120 h excédentaires en 2007) suive des cours actualisés en 2008-2012 ne l'emporte pas sur son intérêt privé à ne pas perdre la quasi totalité de l'investissement important qu'il a engagé - de surcroît de bonne foi - dans ces cours.

Erwägungen

E. 1

a) L'art. 27 de la Constitution fédérale (Cst.) garantit la liberté économique (al. 1). Cette liberté comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (al. 2). Elle protège toute activité économique privée, exercée à titre professionnel et tendant à la production d'un gain ou d'un revenu (ATF 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29). Elle peut être invoquée tant par les personnes physiques que par les personnes morales (cf. le message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle Constitution fédérale, in FF 1997 I 1 ss, p. 179; Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Berne 2000, n o 605 p. 315). L'art. 36 Cst. prévoit que toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale. Les restrictions graves doivent être prévues par une loi. Les cas de danger sérieux, direct et imminent sont réservés (al. 1). Toute restriction d'un droit fondamental doit être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2). Toute restriction d'un droit fondamental doit être proportionnée au but visé (al. 3). L'essence des droits fondamentaux est inviolable (al. 4). Sont autorisées les mesures de police, les mesures de politique sociale ainsi que les mesures dictées par la réalisation d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326; Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., n os 684 ss p. 351). Sont en revanche prohibées les mesures de politique économique ou de protection d'une profession qui entravent la libre concurrence en vue de favoriser certaines branches professionnelles ou certaines formes d'exploitation (ATF 125 I 209 consid. 10a p. 221, 322 consid. 3a p. 326 et la jurisprudence citée). La jurisprudence développée sous l'angle de l'art. 31 al. 2 aCst. est également applicable sous celui de l'art. 27 Cst. (arrêt 2P.48/2000 du 27 juillet 2000, consid. 2b). b) L'activité de moniteur de conduite est protégée par la liberté économique, de sorte que les

restrictions y relatives doivent respecter les conditions précitées. En l'espèce, le recourant ne prétend pas que les exigences proprement dites régissant l'exercice de sa profession, telles que l'obligation de suivre des cours de perfectionnement, ne seraient pas conformes à l'art. 36 Cst. Il conteste cependant la légitimité des dispositions transitoires découlant des directives n° 9 de l'ASA quant au report des heures de cours d'une période quinquennale à l'autre, au motif que ces dispositions déploient des effets rétroactifs sans pour autant respecter les conditions d'une exception au principe de la non-rétroactivité.

E. 2

Les titulaires d'une autorisation d'enseigner la conduite des catégories A et C doivent, par catégorie, suivre au moins deux jours de sept heures de perfectionnement supplémentaires spécifiques. (...) L'art. 22 OAC est concrétisé par les nouvelles directives ASA du 23 novembre 2007, intitulées " Perfectionnement professionnel des monitrices et moniteurs de conduite ", décrétées d'entente avec l'Office fédéral des routes (OFROU) et l'organisation du monde du travail responsable du brevet fédéral " moniteur/monitrice de conduite", remplaçant les directives sur le même objet du 19 novembre 1992. Ces nouvelles directives (ci-après: les directives ASA 2007) ont le contenu suivant: " 5.5 Report des journées de formation continue Les journées de formation continue ne peuvent pas être reportées sur la période suivante. (...) 8 Dispositions transitoires 8.1 Organismes (...) 8.2 Monitrices et moniteurs de conduite Les monitrices et moniteurs de conduite qui au 31.12.2007 (prorata) - peuvent justifier d'au moins sept heures de cours de perfectionnement supplémentaires, peuvent reporter au maximum une journée sur la prochaine période de cinq années; - n'ont pas rempli leur obligation de formation continue, reçoivent comme précédemment un délai supplémentaire de six mois en vue de rattraper les heures manquantes. L'art. 26 al. 1 OMCo fait foi pour les prochaines étapes de la procédure. Les cantons annoncent à la CAQ jusqu'au 31.03.2008 les reports autorisés. 9. Entrée en vigueur Ces directives entrent en vigueur le 1 er janvier 2008 et abrogent celles du 19 novembre 1992." c) Ainsi, le législateur, soit le Conseil fédéral, a certes édicté le principe de l'obligation pour les moniteurs de suivre des cours de perfectionnement par période quinquennale, mais il n'a pas réglé la transition entre l'art. 59 aOAC et l'art. 22 OMCo, pas plus que le report éventuel de ces cours d'une période quinquennale à l'autre. Ces questions ont été traitées par les directives ASA n° 9 édictées le 23 novembre 2007, soit peu avant l'entrée en vigueur de l'OMCo le 1 er janvier 2008. Sur le fond, les directives ASA 2007 ont instauré un système qui exclut désormais le report de cours supplémentaires sur la période quinquennale suivante (art. 5.5 directives ASA 2007). A titre transitoire, elles ont prévu que les cours de formation continue supplémentaires effectués en 2007 (dernière année de la période quinquennale) seraient comptabilisés à concurrence d'un jour de 7 h seulement pour la période à venir 2008-2012, alors que les directives ASA 1992 ne posaient pas de limites à cet égard (pour autant que les heures supplémentaires aient été effectuées durant la dernière année de la période quinquennale). Ce faisant, les directives ASA 2007 en vigueur depuis le 1 er janvier 2008 ont adopté un régime transitoire déployant des effets rétroactifs sur toute l'année 2007; en effet, elles ont pour conséquence que les heures supplémentaires de perfectionnement effectuées par le recourant en 2007 ne sont plus reconnues comme valables pour la période quinquennale suivante, sous réserve d'une journée de 7 h.

E. 3

a) D'une manière générale, la rétroactivité est considérée comme contraire au principe de la sécurité et de la prévisibilité du droit. D'après la jurisprudence, il est cependant possible de déroger au principe de non-rétroactivité des lois aux conditions cumulatives suivantes: il faut que la rétroactivité soit expressément prévue par la loi ou ressortir clairement de son esprit, qu'elle soit raisonnablement limitée dans le temps, qu'elle ne conduise pas à des inégalités choquantes, qu'elle se justifie par des motifs pertinents, c'est-à-dire qu'elle réponde à un intérêt public plus digne d'être protégé que les intérêts privés en jeu et, enfin, qu'elle respecte les droits acquis (ATF 125 I 182 consid. 2b/cc p. 186; 119 Ia 254 consid. 3b p. 258 et les références citées). b) Les modalités de report des cours de perfectionnement effectués la dernière année de la période quinquennale, avec effet rétroactif, ont été prévues par les directives exclusivement et non pas par la LCR ou l'OMCo. Selon la jurisprudence, les directives, à savoir des instructions données afin d'assurer une application uniforme de dispositions légales, n'ont pas force de loi et, en conséquence, ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne constituent pas des normes de droit fédéral et ne sont pas obligatoires pour le juge. Elles ne peuvent pas sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser, partant, à défaut de lacune, ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 121 II 473 consid. 2b p. 478; 117 Ib 225 consid. 4b p. 231; 104 Ib 49 ; Raymond Spira, Le contrôle juridictionnel des ordonnances administratives en droit fédéral des assurances sociales, in Mélanges Grisel, Neuchâtel 1983, p. 803 ss). Cela ne signifie toutefois pas que ces directives n'ont pas de portée juridique, dans la mesure où elles sont l'expression des connaissances et expériences de spécialiste avertis, soit de ce qui est considéré comme conforme "aux règles de l'art" et nécessaire pour une bonne application de la loi, de sorte que l'autorité ne saurait s'en écarter sans motifs particuliers (ATF 116 V 95 consid. 2b; 110 Ib 382 consid. 3b). Les directives ASA 2007 ne constituent donc pas une base légale formelle, ni même matérielle, nécessaire à une dérogation au principe de non-rétroactivité. Toutefois, le principe du report même des heures de perfectionnement d'une période à l'autre - qui constitue en définitive un assouplissement des art. 59 aOAC et 22 OMCo - à l'avantage des moniteurs de conduite - n'a pas été institué par la loi ou l'ordonnance, mais également par les directives. On peut ainsi se demander sous cet angle s'il ne pourrait être admis que les directives puissent également prévoir une restriction - telle que la rétroactivité en cause - à cet avantage qu'elles ont elles-mêmes introduit. La question souffre néanmoins de demeurer indéterminée, dès lors qu'en l'espèce, d'autres motifs conduisent de toute façon à dénier une exception au principe de la non-rétroactivité (cf. consid. d et e infra). c) La faculté de reporter les heures supplémentaires se limitait à la dernière année de la période quinquennale selon les directives ASA 1992, à savoir 2007. Le régime transitoire découlant des directives ASA 2007, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, rétroagit ainsi stricto sensu sur une année, ce qui apparaît a priori raisonnable. Il sied néanmoins de relever qu'en ne comptabilisant pas sur la période quinquennale suivante les heures de perfectionnement supplémentaires effectuées par le recourant en 2007, partant en le contraignant à refaire ces heures en 2007-2012, le régime transitoire des directives ASA 2007 le pénalise pour toute cette période quinquennale. d) Quoi qu'il en soit, la rétroactivité résultant du régime transitoire découlant des directives ASA 2007 conduit à une inégalité de traitement choquante. aa) En effet, le recourant, qui a anticipé les exigences du perfectionnement requis sur la période suivante en accumulant en 2007 122,5 heures supplémentaires de cours - qui sont non seulement coûteux mais suivis aux dépens de son temps libre ou de l'exercice de son activité d'enseignement rémunérée - se trouve placé dans la même situation (à une

journée de cours près reportée en 2008-2012) que le moniteur de conduite qui n'aurait effectué que le minimum d'heures demandé. bb) Cette importante inégalité est d'autant moins admissible qu'aucune mauvaise foi ou négligence ne peut être reprochée au recourant, contrairement à ce que soutient l'autorité intimée: Le recourant s'est fondé sur des directives en vigueur depuis 1993, soit depuis quinze ans, qui prévoyaient sans restriction un report automatique des heures accumulées lors de la dernière année de la période de cinq ans en cause sur la suivante. Or, aucun avertissement suffisant n'a été formulé avant que le recourant ne commence à s'inscrire aux cours en cause, puis à les effectuer en 2007. Les directives ASA 2007 instituant le régime transitoire litigieux n'ont été adoptées que le 23 novembre 2007, soit peu avant l'entrée en vigueur de l'OMCo (étant précisé qu'à cette date, le recourant avait déjà pratiquement suivi tous les cours supplémentaires litigieux, sous réserve des examens du cours ASA 1742 qui ont eu lieu en décembre 2007). Le changement de régime n'a en outre pas été précédé d'une information préalable des autorités compétentes à l'attention des destinataires de cette modification (dans ce sens, ATF 9C_768/2007 du 2 juillet 2008 et réf. cit.). A cet égard, on constate en particulier que dans sa première brochure des cours de perfectionnement 2007, version imprimée au 14 décembre 2006, la Fédération romande des écoles de conduite (FRE) a au contraire indiqué à ses membres que " les heures effectuées en supplément durant la dernière année de la période quinquennale sont reportées pour la prochaine période " (pièce n° 5 du bordereau du 23 septembre 2008), en rappelant le système alors en vigueur. La deuxième brochure de la FRE pour 2007, datant de mai 2007 selon le SAN, relève dans le même sens que ces heures supplémentaires " devraient être reportées pour la prochaine période ", en se bornant à préciser que cette question du report était " en discussion au sein de l'OFROU et n'est pas encore confirmée. Il se peut que l'autorité fédérale n'accepte pas ce report d'heures ." A l'occasion de cette deuxième parution, la FRE s'est ainsi contentée de faire part à ses membres d'une incertitude plutôt que de formuler une réelle mise en garde, qui de toute manière aurait été tardive dès lors qu'elle intervenait en cours d'année 2007. Quant à l'information qui aurait été adressée dans ce sens aux écoles professionnelles de moniteurs de conduite en août 2007, selon le SAN, elle serait de toute façon tardive, à supposer même qu'elle soit parvenue au recourant. e) Sous l'angle des motifs pertinents qui justifieraient une rétroactivité, il y a lieu de relever ce qui suit: L'OFROU a voulu unifier la période quinquennale 2003-2007 pour tous les cantons suisses afin qu'une nouvelle période de cinq ans débute au 1 er janvier 2008 dans l'ensemble de la Suisse (v. information de la Fédération romande des écoles de conduite répertoriée sous pièce n° 10 du bordereau du 23 septembre 2008). L'objectif du Conseil fédéral, ou à tout le moins des autorités d'exécution, était, d'après la lettre de la CAQ du 25 juin 2008, " de répondre aux critères de l'actualité et d'orientation vers l'objectif de la profession ", ces buts ne pouvant être atteints " qu'au travers d'un report minimal d'heures de perfectionnement. " On ajoutera que les directives ASA 2007 définissent ainsi le but du perfectionnement des moniteurs et monitrices de conduite: " de les inciter à discuter de leurs expériences pratiques avec des spécialistes, de combler d'éventuelles lacunes dans leur activité pratique, d'approfondir leurs connaissances professionnelles, de leur communiquer de nouvelles connaissances et données, ainsi que de les faire réfléchir à la formation de conduite des élèves conducteurs respectueuse de l'environnement et adaptée aux circonstances ." En l'état, la définition de la période quinquennale n'a pas changé depuis le 1 er janvier 2008. Le nombre d'heures de cours exigé a néanmoins passé de 66 h (2003-2007) à 49 h (2008-2012, soit 35 h selon l'art. 22 al. 1 OMCo auxquelles s'ajoutent cas échéant 14 h supplémentaires en vertu de l'art. 22 al. 2

OMCo), si bien qu'il en résulte a priori un allégement, du moins du point de vue quantitatif. Selon la lettre du SAN du 31 décembre 2008, la CAQ devait encore se prononcer sur la répartition par matières des heures de cours prévues. Cela étant, s'il existe certes un intérêt public manifeste à ce que les moniteurs suivent des cours de formation continue efficaces et actualisés régulièrement dans les différents domaines prévus, on peut néanmoins difficilement soutenir qu'un intérêt public majeur s'opposerait à la prise en considération de cours supplémentaires effectués en 2007, dès lors que la formation continue suivie par le recourant n'est pas obsolète - ayant été effectuée à bord de broche de la nouvelle période quinquennale -, est bel et bien acquise et lui profite déjà. A titre de comparaison, si le recourant avait rempli toutes les exigences découlant de l'art. 22 OMCo au cours de l'année 2008 avec la conséquence qu'il serait libéré de toute obligation jusqu'à fin 2012, il ne serait pas dans une situation sensiblement différente. En revanche, le recourant a un intérêt privé important à ce que l'ensemble des cours suivis en 2007 (et pas seulement une journée) soient pris en considération compte tenu de l'investissement non négligeable, en temps et en argent, qu'il a engagé dans ces cours. On relèvera encore que la question litigieuse ne se posera plus pour la période 2013-2017, le report étant désormais exclu par le chiffre 5.5 des directives ASA 2007. En bref, l'intérêt public à ce que le recourant suive des cours actualisés en 2008-2012 ne l'emporte pas sur son intérêt privé à ne pas perdre la quasi totalité de l'investissement important auquel il a procédé - de surcroît de bonne foi - en 2007. La condition des motifs pertinents n'est donc pas davantage réalisée. Le recours devant ainsi être de toute façon admis, on se dispensera d'examiner la question de l'atteinte à d'éventuels droits acquis. Enfin, on précisera encore qu'il n'y a pas lieu de distinguer, parmi les 122,5 heures supplémentaires, les cours de perfectionnement proprement dits et les cours de formation pour devenir animateur et dispenser la formation complémentaire dans le cadre du permis de conduire à l'essai, dès lors que cette distinction n'était pas opérée dans les directives ASA 1992. f) En conclusion, la rétroactivité litigieuse ne respecte pas les conditions posées par la jurisprudence et la décision attaquée doit être annulée. Les heures effectuées par le recourant en 2007 doivent être reportées sur la période quinquennale 2008-2012 aux conditions posées par les directives ASA 1992, à savoir à raison de 122,5 h. Le SAN devra ainsi rendre une nouvelle décision dans ce sens.

E. 4

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours aux frais de l'Etat. La décision attaquée doit être annulée et le dossier renvoyé au SAN pour qu'il prenne une nouvelle décision dans le sens du consid. 3f supra. Le recourant, qui a procédé par l'intermédiaire d'un avocat, a droit à l'allocation de dépens, à charge de l'autorité intimée.

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