

VD_OMNI GE.2016.0035 vom 24. April 2017

VD Tribunal cantonal, 2017-04-24, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_GE.2016.0035

FR: VD_OMNI GE.2016.0035 du 24 avril 2017

IT: VD_OMNI GE.2016.0035 del 24 aprile 2017

Regeste

A. _____ SA/Direction générale de l'enseignement postobligatoire | La recourante est une société anonyme qui dispense des cours préparatoires aux examens de brevet fédéral en finances - comptabilité. Refus par la DGEP de la demande de subvention de la recourante pour motif que, de pratique constante, le Département ne subventionne que les organismes à but idéal, ce qui n'est pas le cas d'une société anonyme. Constat par la CDAP de l'absence de droit à la subvention. Au vu de la marge d'appréciation de l'autorité en la matière, la décision de refus de subvention n'est pas arbitraire, ce d'autant plus que la possibilité d'exclure les organismes à but lucratif (commercial) repose directement sur la loi. Pas de violation de la liberté économique ni de l'égalité de traitement, la différence entre les organismes à but idéal et les sociétés commerciales justifiant en soi un traitement différent, les premiers ne pouvant par ailleurs pas être considérés comme étant des concurrents directs des secondes. Rejet du recours et confirmation de la décision entreprise.

Erwägungen

E. 1

Le litige porte sur le refus d'octroi de subventions en matière de formation postobligatoire. La matière est essentiellement régie par la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10), la loi vaudoise sur les subventions (LSubv; RSV 610.15) et la loi vaudoise sur la formation professionnelle du 9 juin 2009 (LVLFP; RSV 413.01). La CDAP est compétente pour connaître des recours à l'encontre des décisions prises en application de ces lois selon l'art. 92 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36). Déposée en temps utile auprès de l'autorité compétente, le recours satisfait par ailleurs aux autres conditions de recevabilité posées par la loi, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière sur le fond du litige (art. 77, 79, 95 et 99 LPA-VD). Il est rappelé au préalable que le pouvoir d'examen du tribunal ne s'étend pas à l'opportunité de la décision entreprise mais se limite à sanctionner la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation ou la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 98 al. 1 LPA-VD). Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité se fonde sur des considérations dénuées de pertinence, étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou lorsqu'elle viole des principes généraux du droit tels que la prohibition de l'arbitraire et l'inégalité de traitement, la bonne foi ou la proportionnalité (ATF 138 II 191, consid. 4.2.5; ATF 137 V 71 consid. 5.1).

E. 2

La recourante conteste la décision de refus de subventions en sa faveur pour son offre de cours préparatoires aux examens du brevet fédéral de spécialiste en finances et comptabilité. Elle estime en remplir les conditions d'octroi et considère que la décision

attaquée est arbitraire et viole le principe de l'égalité de traitement ainsi que sa liberté économique. a) L'art. 1 al. 2 LFPr prévoit que les mesures de la Confédération visent à encourager autant que possible, par des subventions ou d'autres moyens, les initiatives des cantons et des organisations du monde du travail. Selon l'art. 2 al. 1 let. g LFPr, la loi régit notamment la participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle dans tous les secteurs autres que ceux des hautes écoles. L'art. 52 LFPr dispose que la Confédération participe, de manière adéquate, dans le cadre des crédits accordés, aux coûts de la formation professionnelle résultant de l'application de la loi (al. 1); elle verse l'essentiel de sa participation aux cantons sous la forme de forfaits, les cantons transmettant ces montants aux tiers concernés au prorata de leurs tâches (al. 2). L'art. 53 LFPr précise que les forfaits versés aux cantons sont calculés principalement sur la base du nombre de personnes effectuant une formation professionnelle initiale, en tenant compte en outre, de manière appropriée, du volume et du genre de l'offre de formation initiale et de formation professionnelle supérieure, le Conseil fédéral pouvant retenir des critères supplémentaires (al. 1); les forfaits sont versés aux cantons notamment pour les cours de préparation aux examens professionnels fédéraux et aux examens fédéraux professionnels supérieurs (al. 2 let. a ch. 6). S'agissant des conditions et charges, l'art. 57 al. 1 LFPr dispose que les subventions ne sont allouées que si le projet répond à un besoin (let. a), est organisé de manière adéquate (let. b) et inclut des mesures permettant d'assurer le développement de la qualité (let. c). Le Conseil fédéral peut prévoir d'autres conditions et charges; il règle le calcul des subventions (art. 57 al. 2 LFPr). Sur le plan cantonal, il ressort de l'art. 2 LSubv qu'il n'existe en principe pas de droit à la subvention (al. 1), les dispositions contraires expresses étant réservées (al. 2). L'art. 3 LSubv prévoit que les subventions doivent notamment répondre aux principes de légalité, d'opportunité et de subsidiarité. Une subvention peut consister en des indemnités ou des aides financières (art. 7 al. 1 LSubv). Les indemnités sont des prestations pécuniaires ou des avantages économiques, accordés à des bénéficiaires externes à l'administration cantonale, ayant pour but d'atténuer ou de compenser les charges financières résultant de l'accomplissement de tâches publiques déléguées par l'Etat (art. 7 al. 2 LSubv). Le Tribunal fédéral a confirmé à ce sujet que la loi ne donne pas à l'administré un droit à une subvention, à moins que les conditions d'octroi ne soient fixées par la loi elle-même, sans marge d'appréciation pour l'autorité (ATF 116 Ib 309 consid. 1b p. 312; ATF 116 V 318 consid. 1c p. 319). Les art. 114 ss LVLFPPr traitent des subventions en matière de formation professionnelle. Ainsi, selon l'art. 114 LVLFPPr, le département peut octroyer pour une durée de 5 ans au maximum, renouvelable, des subventions à des personnes morales qui proposent des offres de formation ou qui assument des tâches qui leur ont été déléguées en application de la présente loi (al. 1); les subventions sont accordées par décision ou par convention (al. 2). Fait partie des domaines subventionnés, l'offre de cours préparatoire aux examens professionnels fédéraux et fédéraux supérieurs (art. 115 al. 1 let. b ch. 2 LVLFPPr). L'art. 117 LVLFPPr autorise le département à assortir la décision ou la convention de subventionnement à des conditions ou charges (al. 1), celui-ci pouvant notamment prévoir que l'organisme subventionné est à but non lucratif (al. 2 let. d). b) Il résulte des dispositions précitées que la requérante ne peut prétendre à aucun droit à l'octroi de la subvention sollicitée, ce qu'elle admet par ailleurs dans son acte de recours. Le fait qu'elle considère en remplir les conditions d'octroi n'y change rien, la question devant être examinée sous l'angle des autres griefs soulevés, à savoir l'interdiction d'arbitraire et la violation du principe de l'égalité de traitement et de la liberté économique.

E. 3

a) Une décision est arbitraire (art. 9 Cst.) 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 arbitraire du seul fait qu'une solution autre que celle de l'autorité semble concevable, voire préférable. Pour qu'une décision soit annulée, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 140 I 201 consid. 6.1 p. 2015; ATF 138 I 49 consid. 7.1 p. 51; ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5). L'autorité chargée d'appliquer la loi dispose d'un pouvoir d'appréciation lorsque la loi lui laisse une certaine marge de manœuvre. Cette dernière peut notamment découler de la liberté de choix entre plusieurs solutions, ou encore de la latitude dont l'autorité dispose au moment d'interpréter des notions juridiques indéterminées contenues dans la loi (THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 166 ss). Bien que l'interprétation de notions juridiques indéterminées relève du droit, que le juge revoit en principe librement, un tribunal doit néanmoins restreindre sa cognition lorsqu'il résulte de l'interprétation de la loi que le législateur a voulu, par l'utilisation de telles notions, reconnaître à l'autorité de décision une marge de manœuvre que le juge doit respecter (cf. ATF 132 II 257 consid.

E. 3.2

p. 263), étant précisé que cette marge de manœuvre ne revient pas à limiter le pouvoir d'examen du juge à l'arbitraire (ATF 137 I 235 consid. 2.5.2 p. 240 s.; arrêt 1C_567/2012 du 16 août 2013 consid. 2). Viole le principe de l'interdiction de l'arbitraire le tribunal cantonal qui, outrepassant son pouvoir d'examen, corrige l'interprétation défendable qu'une autorité disposant d'autonomie a opérée d'une norme déterminée (cf. ATF 136 I 395 consid. 2 p. 397, consid. 4.3.1 p. 401 et consid. 4.3.5 p. 403; arrêt 1C_4/2013 du 19 avril 2013 consid. 3.3, in RtiD 2013 II p. 89). b) En l'occurrence, la recourante ne démontre pas en quoi le refus de la subvention sollicitée pour motif que, de pratique constante, la DGEP ne subventionne que les personnes morales à but non lucratif, serait arbitraire. Elle se borne à soutenir que ni la législation fédérale ni la loi cantonale n'excluraient expressément l'octroi de subventions à un organisme de droit privé à but lucratif qui s'occuperait de la préparation à l'examen du brevet fédéral, en essayant ainsi de substituer la solution qu'elle estime préférable à celle retenue par l'autorité. A tort: il résulte clairement des art. 114 ss LVLFPPr que le département jouit d'une certaine marge de manœuvre dans l'octroi de subventions qu'il peut subordonner, de par la loi, à l'absence de but lucratif de l'organisme requérant (art. 117 al. 1 let. d LVLFPPr). L'autorité intimée a par ailleurs démontré sa pratique constante en ce sens, toutes les personnes morales actives dans le domaine de l'offre de cours préparatoires aux examens de brevet fédéral de spécialiste en finance et comptabilité ayant bénéficié de subventions étant constituées sous la forme d'entités à but non lucratif, à savoir sous la forme d'associations ou de fondations. Cette pratique trouve également sa justification, comme le relève à juste titre l'autorité intimée, dans le principe de subsidiarité de la subvention. En effet, une société en la forme commerciale vise en principe la réalisation d'un bénéfice; tel n'est pas le cas des personnes morales sans but lucratif; ce constat permet au département de considérer, sans verser dans l'arbitraire, que les personnes morales à but non lucratif sont plus à même de réaliser la tâche d'intérêt public de la manière la plus économe et la plus efficace (art. 6 al. 1 let. c LSubv). c) La recourante considère que la décision entreprise est également arbitraire dans sa motivation dans la mesure où elle indique que l'offre de cours préparatoires aux examens professionnels

fédéraux est satisfaisante, de sorte que les subventions requises par la recourante ne répondraient pas à un intérêt public suffisant et que, dès lors, le principe de l'opportunité de la subvention ne serait pas respecté. Elle critique pour le surplus la motivation subsidiaire de l'autorité lorsqu'elle invoque un changement législatif en cours en ce sens que les subventions fédérales seront versées à l'avenir directement aux participants et non plus aux cantons, ce qui rendrait, de l'avis de la DGEF, inopportun un changement de la pratique actuelle en matière d'octroi de subventions. Comme il a été développé ci-dessus (consid. 3 b), la pratique de l'autorité de n'octroyer des subventions qu'à des organismes à but non lucratif repose directement sur la loi (art. 117 al. 2 let. d LVLFP) et n'est pas en soi insoutenable, le département jouissant dans ce cadre d'un certain pouvoir d'appréciation. Cette motivation suffit en elle-même à justifier le refus de subvention en faveur de la recourante. Dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner plus en avant si la motivation subsidiaire de l'autorité est arbitraire, car, pour qu'une décision soit annulée, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 140 I 201 consid. 6.1 p. 2015; ATF 138 I 49 consid. 7.1 p. 51; ATF 137 I 1 consid. 2.4 p. 5), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. d) Au vu de ces éléments, la décision entreprise n'est pas entachée d'arbitraire, de sorte que ce grief de la recourante doit être rejeté comme étant mal fondé.

E. 4

La recourante considère qu'il n'existe aucun motif valable justifiant de traiter différemment les requérants de subventions selon la forme juridique choisie pour offrir des cours de préparation aux examens de brevets fédéraux et que la pratique de l'autorité de n'octroyer des subventions qu'aux personnes morales à but non lucratif, à l'exclusion de sociétés constituées en la forme commerciale, viole ainsi le principe de l'égalité de traitement. Elle développe la même critique sous l'angle de la liberté économique en estimant que cette pratique de l'autorité est constitutive d'une distorsion de la concurrence. a) Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 137 I 58 consid. 4.4 p. 68; 136 I 297 consid. 6.1 p. 304; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42 et la jurisprudence citée). b) La liberté économique est garantie (art. 27 al. 1, 94 al. 1 Cst. et 26 al. 1 Cst/VD). Elle protège le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative et son libre exercice (art. 27 al. 2 Cst. et 26 al. 2 Cst./VD; ATF 132 I 97 consid. 2.1 p. 99/100; 130 I 26 consid. 4.1 p. 40; 128 I 19 consid. 4c/aa p. 29/30, 92 consid. 2a p. 94/95, et les arrêts cités). La liberté économique n'est toutefois pas absolue. Les cantons peuvent la limiter, pour autant que ces restrictions reposent sur une base légale, sont justifiées par un intérêt public prépondérant et, selon le principe de la proportionnalité, se limitent à ce qui est nécessaire à la réalisation des buts d'intérêt public poursuivis (art. 36 al. 1 à 3 Cst.; ATF 131 I 223 consid. 4.1 p. 230/231; 130 I 26 consid.

E. 4.5

p. 42/43; 128 I 3 consid. 3a p. 9/10, et les arrêts cités). L'égalité de traitement entre concurrents est également garantie par l'art. 27 Cst. (ATF 128 I 136 consid. 3 p. 141). Sont dès lors interdites les mesures qui causent une distorsion de la compétition entre

concurrents directs, c'est-à-dire celles qui ne sont pas neutres sur le plan de la concurrence. On entend par concurrents directs les membres de la même branche qui s'adressent avec les mêmes offres au même public pour satisfaire les mêmes besoins. A cet égard, les art. 27 et 94 Cst. offrent une protection plus étendue que celle de l'art. 8 Cst. (ATF 125 I 341 consid. 4b/aa p. 435-436 et la jurisprudence citée). L'égalité de traitement entre concurrents n'est cependant pas absolue et autorise des différences, à condition notamment que celles-ci reposent sur une base légale et répondent à des critères objectifs. Sont 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 128 I 3 consid. 3a et 3b p. 9; 125 I 209 consid. 10a p. 221 et les arrêts cités), ou encore qui visent à favoriser certains administrés ou certaines formes d'entreprises et tendent à diriger l'activité économique selon un plan déterminé (ATF 111 Ia 184 et réf. cit.). En revanche les restrictions à la liberté économique peuvent prendre la forme de prescriptions instaurant des mesures de police, des mesures de politique sociale, ainsi que des mesures dictées par d'autres intérêts publics (ATF 125 I 322 consid. 3a p. 326; ATF 2P. 83/2005 du 26 janvier 2006 consid. 2.3). c) L'autorité intimée explique que, de pratique constante, elle n'octroie des subventions qu'à des entités à but non lucratif, soit à des associations et des fondations. Outre le fait que sa pratique repose directement sur la loi, l'art. 117 al. 2 let. d LVLFP autorisant expressément l'autorité à conditionner l'octroi de la subvention à l'exercice de l'activité concernée sans but lucratif, la distinction répond en outre au principe de la subsidiarité de l'art. 6 al. 1 let. c LSubv, les sociétés à but non lucratif étant plus à même de remplir la tâche publique de la manière la plus économe et efficace (cf. consid. 3 ci-dessus). L'interprétation de l'autorité intimée, qui jouit d'une certaine marge d'appréciation dans l'octroi de subventions, n'est pas insoutenable, la distinction opérée entre les sociétés commerciales et les entités à but non lucratif trouvant son assise dans le texte même de la loi et étant motivée par la différence même de but selon la forme juridique choisie: commercial pour la recourante (ce qui implique en principe la réalisation d'un bénéfice) et non lucratif (en principe idéal) pour les associations et les fondations au bénéfice de subventions dans le canton de Vaud. Il en résulte que cette distinction selon le mode d'exploitation se justifie dans son principe et n'apparaît pas contraire à l'égalité de traitement. Les personnes morales poursuivant un but idéal exercent leurs activités sans dessein d'enrichissement, c'est-à-dire de façon altruiste, ce qui exige de la part de leurs membres (association) ou de tiers (fondation) un sacrifice en faveur de l'intérêt général, lequel prime leurs propres intérêts. A l'inverse, les sociétés commerciales ont un but final économique visant à l'amélioration de la situation patrimoniale de leurs seuls membres (v. Roland Ruedin, *Droit des sociétés*, 2^{ème} éd., Berne 2007, nos 426 et ss, not. 427; Arthur Meier-Hayoz/Peter Forstmoser, *Schweizerisches Gesellschaftsrecht*, 10^{ème} éd., Berne 2007, § 4 n° 5). Certes, il est admis que l'Etat puisse renoncer au monopole de l'organisation d'une tâche publique, et en conférer l'exercice à des acteurs du secteur privé qui, sous sa surveillance, sont censés mettre leurs ressources et leur savoir-faire au service d'un intérêt général (v. Pierre Moor, *Droit administratif*, vol. III, Berne 1992, n° 3.1.1.1). Toutefois, cela n'implique en aucun cas que l'Etat doive contribuer à l'enrichissement des sociétés commerciales; il n'en a certainement pas la vocation. Les sociétés commerciales, qui réalisent d'autres revenus, demeurent du reste libres de disposer de leur bénéfice. Leur situation n'est donc pas comparable à celle des personnes morales poursuivant un but idéal, de sorte que la recourante invoque en vain une inégalité de traitement (cf. notamment arrêt CDAP GE.2008.0109 du 29 avril 2009, consid. 4). d) Ce raisonnement vaut mutatis

mutandis sous l'angle de la liberté économique de la recourante. Il est en effet douteux que l'on puisse parler ici de concurrence directe entre les entités organisées selon une forme idéale et celles poursuivant un but économique. Quoiqu'il en soit, sur ce volet également, la recourante perd de vue qu'à la différence des premières, les secondes, qui tendent à réaliser un bénéfice, disposent d'autres sources de financement. Par ailleurs, comme le relève à juste titre l'autorité intimée, tous les candidats aux examens professionnels fédéraux, donc également ceux qui suivent les cours dispensés par la recourante, peuvent prétendre à des contributions en faveur de la formation (FONPRO), pour autant qu'ils remplissent les conditions des art. 126 ss LVLFPPr. En outre, en application analogique de l'art. 11 al. 2 LFPr, les organismes bénéficiaires de subventions doivent aligner le prix de leurs formations sur ceux du marché dans le but précis de ne pas créer de distorsion de concurrence. e) Au vu des considérations qui précèdent, force est de constater que la décision entreprise ne viole pas le principe de l'égalité de traitement ni la liberté économique de la recourante. Il en résulte que la liberté économique de la recourante, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement entre les concurrents, n'est pas entravée par le refus de subvention litigieux.

E. 5

La recourante relève que le canton du Valais lui a octroyé des subventions sans que sa qualité d'organisme à but non lucratif soit considérée comme étant un obstacle. Elle se réfère dans ce cadre l'Accord intercantonal du 27 août 1998 sur les écoles supérieures spécialisées (AESS) remplacé depuis l'année d'études 2015/2016 par l'Accord intercantonal du 22 mars 2012 sur les contributions dans le domaine des écoles supérieures (AES) auquel tous les cantons ont adhéré, en précisant que ces accords ne contiennent aucune distinction entre les établissements de formation professionnelle en fonction de leur structure. Selon l'art. 2 AES, l'accord s'applique uniquement aux filières de formation des écoles supérieures au sens de l'art. 29 LFPr. La recourante n'est manifestement pas une école supérieure au sens de cette dernière disposition, ce qu'elle ne soutient par ailleurs pas. Quant à l'AESS, il continue à régir à titre transitoire, soit jusqu'à l'entrée en vigueur du nouveau système de financement par la Confédération par versement direct aux participants (art. 52 al. 3 let. d LFPr révisée le 16 décembre 2016), le subventionnement par les cantons de toutes les offres qui débutent avant le 31 juillet 2017 et pour lesquelles ils se sont engagés en vertu de cet accord. Selon l'art. 1 al. 1 let. c AESS, l'accord réglemente les contributions intercantionales que le canton de domicile de l'étudiant doit verser au canton du siège de l'école fréquentée. On relève d'emblée que l'application de l'AES et de l'AESS en l'espèce est plus que douteuse, la recourante ne le soutient d'ailleurs pas expressément. Elle semble toutefois essayer de tirer parti du fait que le canton du Valais lui aurait octroyé des subventions en vertu de ces deux accords. En vain. Non seulement elle ne motive pas à satisfaction de droit ce grief, de sorte que celui-ci doit être déclaré irrecevable, mais à l'évidence, les décisions du canton du Valais, dans une espèce inconnue par ailleurs de la cour, ne lie pas les autorités vaudoises.

E. 6

Sur la base des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée. La recourante, qui succombe, supportera les frais de justice; ceux-ci seront fixés, compte tenu de l'importance et de la difficulté de la cause (art. 4 al. 1 du Tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 – TFJDA; RSV 173.36.5.1) à 2'000 fr.; il n'y a pas lieu à l'allocation de dépens (art. 45, 55, 91 et 99

LPA-VD).

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