



Arrêt du 3 mars 2014

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Ronald Flury, David Aschmann, juges,
Mathieu Azizi, greffier.

Parties

X. _____,
recourante,

contre

**Secrétariat d'Etat à la formation,
à la recherche et à l'innovation SEFRI,**
Effingerstrasse 27, 3003 Berne,
autorité inférieure,

**Fonds pour la formation professionnelle
horticulteurs et fleuristes,**
Gladbachstrasse 80, case postale, 8044 Zurich,
première instance.

Objet

Fonds en faveur de la formation professionnelle (FFP) des
horticulteurs et des fleuristes,
contribution 2011.

Faits :**A.**

A.a La société X._____ (ci-après : la recourante), sise à A._____, exerce, selon le registre du commerce du canton de B._____, "toute activité dans le domaine du jardinage, arrosage automatique, aménagement, création, entretien, plantation et culture de végétaux".

Par formulaire daté du 12 janvier 2012 et adressé au Fonds pour la formation professionnelle horticulteurs et fleuristes (ci-après : première instance), la recourante, faisant valoir qu'elle ne forme pas d'apprenant, a déposé une demande de non-assujettissement à l'obligation de cotiser pour l'année 2011.

La première instance s'est prononcée sur la question de l'assujettissement de la recourante à l'obligation précitée par décision du 23 janvier 2012, décision dont le dispositif est le suivant:

1. Tous les ans l'entreprise est obligée à déclarer le nombre des collaborateurs et des propriétaires. L'entreprise est soumise au Fonds pour la formation professionnelle horticulteurs & fleuristes (l'art. 3 ss du règlement du Fonds) et est tenue de verser une cotisation au fonds en faveur de la formation professionnelle selon l'art. 9 ss du règlement du Fonds pour l'année 2011.
2. Aucun émolument n'est perçu pour cette décision.

A.b Le même jour et par document distinct, la première instance a imparti un délai au 22 février 2012 à la recourante pour s'acquitter d'un montant de Fr. 700.–. Il ressort de cette facture que, la recourante n'ayant pas transmis de déclaration pour l'année 2011, la première instance a procédé à une estimation; le montant de la cotisation estimée se compose, d'une part, d'une contribution de base de Fr. 200.– et, d'autre part, d'une contribution calculée en fonction du nombre d'employés, à savoir Fr. 50.– par employé, soit la cotisation totale dont une entreprise comptant dix employés devrait s'acquitter (Fr. 200.– [contribution de base] + Fr. 50.– x 10 employés [contribution par employé] = Fr. 700.–).

B.

B.a Par courrier du 9 février 2012, la recourante a recouru auprès du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (jusqu'au 31 décembre 2012 l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, ci-après : autorité inférieure) contre la décision prononcée par la première instance le 23 janvier 2012.

La recourante y fait valoir, d'une part, qu'elle ne compte pas le nombre d'employés retenus dans la décision attaquée et, d'autre part, qu'elle ne délivre aucune formation.

B.b Par courrier du 11 septembre 2012, l'autorité inférieure a imparti à la recourante un délai au 25 septembre 2012 pour lui communiquer le nombre d'employés qu'elle comptait en 2011 et dont le salaire annuel brut était d'au moins Fr. 20'880.–.

Dans ce courrier, l'autorité inférieure a constaté que la recourante était sujette à l'obligation de verser une contribution en faveur de la première instance pour la formation professionnelle horticulteurs et fleuristes et rappelé que le montant de la contribution par employé avait fait l'objet d'une estimation, ceci parce que la recourante n'avait pas retourné le formulaire de déclaration qui lui avait été adressé à cet effet.

B.c Le 25 septembre 2012, la recourante a communiqué par écrit à l'autorité inférieure compter trois employés.

B.d Par décision du 21 mars 2013, l'autorité inférieure a rejeté le recours. Elle fonde ce rejet sur le fait que la recourante a fourni tardivement les informations relatives au nombre de ses employés entrant dans le champ d'application personnel de la première instance, informations qu'elle estime lacunaires. Il est reproché à la recourante de n'avoir fourni aucun moyen de preuve, tel que par exemple une fiche de salaire, qui aurait permis d'établir le nombre d'employés déterminant pour le calcul du montant de la contribution. Dûment informée du fait qu'elle entrait dans le champ d'application de la première instance et que le fait de former ou non des apprenants n'était pas relevant pour déterminer l'assujettissement, la recourante se serait bornée à faire valoir ce dernier argument.

B.e Par courrier du 2 avril 2013 adressé à l'autorité inférieure, la recourante soutient que, n'y ayant jamais été invitée, elle n'a par conséquent pas fourni de fiches de salaire ou autre document.

C.

C.a Le 19 avril 2013, la recourante a recouru contre la décision prononcée par l'autorité inférieure.

C.b Par sa réponse du 15 août 2013, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours, se référant intégralement à l'argumentation développée dans la décision querellée.

C.c La première instance, invitée à déposer sa réponse au recours jusqu'au 16 septembre 2013 et à produire le dossier complet de la cause, ne s'est toutefois pas déterminée et n'a produit ni le dossier ni la moindre pièce dans le cadre de cette procédure.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32, 33 let. d et 37 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]). La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les autres conditions de recevabilité sont respectées (art. 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA). Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1 Conformément à l'art. 60 al. 3 de la Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10) et sur demande de l'organisation compétente, le Conseil fédéral peut déclarer la participation à un fonds en faveur de la formation professionnelle obligatoire pour toutes les entreprises de la branche et contraindre ces dernières à verser des contributions de formation.

Par décision du 29 avril 2009, le Conseil fédéral a conféré au Règlement du fonds pour la formation professionnelle des horticulteurs et des fleuristes le caractère d'obligation générale non limitée dans le temps à partir du 1^{er} juin 2009.

2.2 Si la recourante a contesté devant l'autorité inférieure son assujettissement à l'obligation de cotiser au motif qu'elle ne forme pas d'apprenant, elle s'est limitée dans le cadre de la présente procédure à contester le montant de la cotisation. Partant, le recours a pour objets le montant litigieux de la contribution, ainsi que le nombre de collaborateurs à prendre en considération dans le calcul de celle-ci.

3.

L'autorité inférieure fonde principalement le rejet du recours formé auprès d'elle sur le fait que la recourante aurait agi en violation de l'obligation de collaborer qui lui incombe en vertu de l'art. 13 PA. Elle soutient que, par analogie à ce qui prévaut en matière fiscale, il revenait à la recourante de prouver les faits justifiant la réduction de la contribution. Celle-ci aurait fourni tardivement des informations de surcroît lacunaires s'agissant du nombre de ses employés, sans même apporter de moyens de preuve, tel que par exemple une fiche de salaire. De l'avis de l'autorité inférieure, la recourante a été avertie dès l'envoi de la facture par la première instance qu'elle serait taxée d'office sur une estimation de dix employés, ce qui ne l'aurait pas fait réagir. Elle se serait limitée à arguer qu'elle n'était pas soumise à l'obligation de cotiser au motif qu'elle ne formait aucun apprenant. La contribution pour l'année 2011 à hauteur de Fr. 700.– serait par conséquent justifiée sous l'angle de la proportionnalité.

4.

Contestant le montant de la contribution réclamée, la recourante allègue n'employer que deux salariés en sus du patron et n'avoir jamais reçu de formulaire destiné à fixer le montant de la contribution.

5.

5.1 Selon l'art. 5 al. 1 PA, sont des décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral, et qui ont 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 encore de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c).

5.2 En l'espèce, il sied de relever d'abord le manque de clarté de la décision d'assujettissement rendue le 23 janvier 2012 par la première instance. En effet, le dispositif de la décision ne contient pas le montant de la contribution due, mais rappelle uniquement en son chiffre 1. que "Tous les ans l'entreprise est obligée à [sic] déclarer le nombre des collaborateurs et des propriétaires. L'entreprise est soumise au Fonds pour la formation professionnelle horticulteurs & fleuristes (l'art. 3 ss du règlement du Fonds) et est tenue de verser une cotisation au fonds en faveur de la formation professionnelle selon l'art. 9 ss du règlement du Fonds pour l'année 2011."

Ni le calcul ni le montant de la contribution de Fr. 700.– ne ressortent de la décision en tant que telle, ce montant ayant été communiqué dans un document séparé, document qui ne comportait aucune voie de droit.

La question de savoir si le document fixant le montant de la cotisation consiste en une partie de la décision prononçant l'assujettissement à l'obligation de cotiser ou si elle constitue une décision distincte susceptible d'un recours séparé peut rester ouverte, dans la mesure où la notification de la décision de la première instance, si elle devait s'avérer irrégulière, ne pourrait, en vertu de l'art. 38 PA, entraîner aucun préjudice pour la recourante.

La recourante ayant été en mesure de recourir auprès de l'autorité inférieure qui s'est saisie de la cause sans examiner cette question, il y a lieu de considérer que, quand bien même il y aurait eu un vice de procédure, celui-ci aurait été guéri devant l'autorité inférieure.

La validité formelle de la décision de la première instance ne sera dès lors pas remise en question dans le cadre de la présente procédure.

6.

6.1 L'art. 12 PA prescrit que l'autorité constate les faits d'office. Selon l'art. 13 al. 1 PA, les parties sont toutefois tenues de collaborer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes (let. a), dans une autre procédure, en tant qu'elles y prennent des conclusions (let. b) ou en tant qu'une autre loi fédérale leur impose une obligation (let. c).

Le fait que l'administré doive coopérer à l'établissement des faits n'empêche pas que l'autorité a le devoir de constater les faits d'office pour établir la vérité matérielle. C'est elle qui porte la responsabilité de l'établissement des faits (CLÉMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, Zurich/Bâle/Genève 2008, n° 159, 162, p. 55 s). A l'obligation de collaborer des parties fait face le devoir d'informer ("Aufklärungspflicht") incombant aux autorités : les autorités administratives doivent informer les intéressés du contenu de l'obligation de collaborer et en particulier des moyens de preuve à apporter, à moins que l'administré n'ait déjà connaissance de l'importance du fait en question (ALFRED KÖLZ/ISABELLE HÄNER/MARTIN BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, Zurich/Bâle/Genève 2013, n° 466, p. 163).

Lorsque certains faits ne sont pas ou que difficilement accessibles pour les autorités, l'obligation de collaborer des parties découle notamment du principe de la bonne foi; les parties sont obligées de contribuer à l'établissement des faits par le biais de renseignements ou de moyens de preuve (KÖLZ, HÄNER, BERTSCHI, op. cit., n° 464, p. 162; PATRICK L. KRAUSKOPF/KATRIN EMMENEGGER, in: Waldmann/Weissenberger (éd.); Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zurich/Bâle/Genève 2009, art. 13 n° 47, p. 305; ATF 132 II 113 consid. 3.2). Lorsque l'administré s'obstine dans son refus de collaborer, il arrive que l'autorité soit dans l'impossibilité d'accomplir son devoir d'instruction, n'étant que rarement habilitée à recourir à des moyens de coercition. Dans cette hypothèse, l'autorité n'a simplement pas d'autre choix que de statuer en l'état du dossier. Pour ce faire, il faut bien entendu que l'autorité ait établi au moins une partie des faits, c'est-à-dire qu'il soit tout de même possible de rendre une décision au fond (GRISEL, op. cit., n° 793 p. 289). Dans sa décision, l'autorité se basera alors uniquement sur la vraisemblance des faits retenus.

Ainsi, l'administré qui ne collabore pas doit en assumer les conséquences non seulement dans la procédure en question, mais également au cours des instances qui suivent. Il est limité dans les griefs qu'il peut faire valoir en procédure de recours et ne saurait attaquer la décision sous prétexte que l'autorité n'a pas établi les faits correctement et complètement, en violation de son devoir d'instruction. L'inverse serait contraire au principe de la bonne foi (GRISEL, op. cit., n° 813 et 815, p. 296 et références citées).

6.2 Contrairement à ce que l'autorité inférieure a retenu dans les considérants de sa décision du 21 mars 2013, aucun élément ressortant du dossier produit par l'autorité inférieure, ni même de l'instruction menée dans le cadre du présent recours, n'indique que la recourante ait véritablement été invitée par la première instance à communiquer le nombre de ses collaborateurs pour l'année 2011. La recourante soutient d'ailleurs n'avoir jamais reçu de formulaire à cet effet.

A cet égard, le Tribunal constate que la première instance n'a pas donné suite à la décision incidente du 15 août 2013. Elle n'a en effet ni produit le dossier de la cause ni contesté la version de la recourante ou confirmé celle de l'autorité inférieure.

Sur la base des éléments du dossier, le Tribunal considère que la recourante était légitimée à croire que l'objet de la procédure devant la

première instance se limitait à la question de l'assujettissement à cotiser au Fonds et ne concernait pas le montant de la cotisation.

Partant, il y a lieu de constater que la recourante n'a pas violé son devoir de collaborer devant la première instance.

6.3 S'agissant de la procédure menée devant l'autorité inférieure, il convient de retenir que celle-ci a imparti à la recourante, par courrier du 11 septembre 2012, un ultime délai au 25 septembre 2012 pour lui communiquer le nombre de ses employés dont le salaire annuel brut était d'au moins Fr. 20'880.–, ceci en l'avertissant que, sans nouvelle de sa part, la décision du 23 janvier 2012 serait confirmée, à savoir que le montant de la contribution à hauteur de Fr. 700.– calculé sur la base d'une estimation serait maintenu.

Dans la mesure où la recourante y a donné suite en temps utile (cf. supra consid. B.c), l'autorité inférieure aurait dû en tenir compte.

Lorsque l'autorité inférieure reproche à la recourante de n'avoir fourni aucune preuve à l'appui de ses allégations dans le même délai, elle omet de considérer que la production de tels moyens n'avait pas été ordonnée, ni même suggérée dans son courrier du 11 septembre 2012. Il s'agit là d'un manquement au devoir d'informer (cf. supra consid. 6.1) incombant à l'autorité.

Sur le vu de ce qui précède, il faut constater que la recourante, qui a donné suite au courrier de l'autorité inférieure du 11 septembre 2012 dans le délai imparti, soit le 25 septembre 2012, n'a pas violé son obligation de collaborer au sens de l'art. 13 PA devant cette autorité non plus.

6.4 Partant, le recours doit être admis. Les décisions prononcées par l'autorité inférieure et la première instance sont annulées.

6.5

6.5.1 Aux termes de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. La réforme présuppose cependant un dossier suffisamment mûr pour qu'une décision puisse être prononcée, étant précisé qu'il n'appartient pas à l'autorité de recours de procéder à des investigations complémentaires compliquées. En d'autres termes, la réforme implique que la décision de première instance soit fondée sur un

état de fait et un raisonnement juridique corrects de la part de l'autorité de première instance. Par contre, la réforme est inadmissible lorsque des questions pertinentes doivent être tranchées pour la première fois. Un renvoi de l'affaire à l'autorité inférieure se justifie notamment pour éviter que l'autorité de recours n'outrepasse ses compétences en examinant de son propre chef et en tranchant, en instance unique, des questions déterminantes n'ayant jamais été discutées auparavant, privant ainsi les parties recourantes d'une voie de recours (cf. arrêt du Tribunal administratif fédéral C-1568/2012 consid. 9.1 et références citées).

6.5.2 Le montant de la contribution ne pouvant pas être fixé en l'état, le dossier de la cause doit être renvoyé à la première instance afin qu'elle le complète dans le sens des considérants, notamment en récoltant les moyens de preuve qu'elle juge indispensables pour établir le nombre de collaborateurs, et qu'elle prononce une nouvelle décision s'agissant de ce montant.

7.

7.1 En vertu de l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure comprenant l'émolument d'arrêté, les émoluments de chancellerie et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe. En vertu de l'al. 2 de cette disposition, aucun frais de procédure n'est mis à la charge d'une autorité fédérale inférieure.

Le Tribunal statue par conséquent sans frais de procédure.

La recourante ayant obtenu gain de cause dans le cadre de la présente procédure de recours, l'avance de frais de Fr. 300.– lui sera remboursée.

7.2 En application de l'art. 64 al. 1 PA, l'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui ont été occasionnés.

Sur le vu de la difficulté mineure de la cause, du fait que la recourante n'émet aucune prétention dans ce sens et qu'elle n'est de surcroît pas représentée par un mandataire professionnel, il ne lui sera pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. La cause est renvoyée à la première instance qui procédera au sens des considérants et qui prendra ensuite une nouvelle décision.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de Fr. 300.– versée par la recourante lui sera remboursée sur le compte bancaire qu'elle aura désigné au Tribunal administratif fédéral, une fois la présente décision entrée en force.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire ; annexes : courrier du SEFRI du 15 août 2013 et formulaire "Adresse de paiement")
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 3340/wyd ; acte judiciaire)
- à la première instance (acte judiciaire ; annexe : courrier du SEFRI du 15 août 2013)

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Mathieu Azizi

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 6 mars 2014