



---

Cour II  
B-2778/2019

## Arrêt du 22 juin 2020

---

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),  
Pietro Angeli-Busi, Christian Winiger, juges,  
Pascal Bovey, greffier.

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
recourante,

contre

**Secrétariat d'État à la formation,  
à la recherche et à l'innovation SEFRI,**  
Einsteinstrasse 2, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Subventions aux personnes ayant suivi des cours  
préparatoires.

**Faits :****A.**

En date du 18 décembre 2012, X. \_\_\_\_\_ (ci-après : la recourante) a soumis au Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI (ci-après : l'autorité inférieure ou le SEFRI) une demande de subvention aux personnes ayant suivi des cours préparatoires.

**B.**

Par courrier électronique du 4 mars 2019, l'autorité inférieure a accusé réception de la demande précitée. À l'examen des pièces fournies, elle a considéré que la facture établie par le prestataire du cours préparatoire portant sur les frais de cours à payer n'était pas adressée à la recourante. L'autorité inférieure a donc invité cette dernière à fournir des factures adressées à elle. N'arrivant pas à faire le lien entre les montants indiqués sur l'attestation de paiement et le total des factures, l'autorité inférieure a également demandé à la recourante de vérifier qu'il ne manquait pas un document et, si tel devait être le cas, de procéder aux modifications nécessaires. La possibilité a été donnée à la recourante de compléter sa demande en ligne jusqu'au 18 mars 2019. Par courrier électronique du 7 mars 2019, l'autorité inférieure a prolongé une première fois ce délai jusqu'au 20 mars 2019 puis, faute de réponse de la part de la recourante, prolongé à nouveau le délai jusqu'au 6 avril 2019. N'ayant toujours pas reçu les pièces demandées, l'autorité inférieure a invité une dernière fois la recourante à compléter sa demande sur son portail en ligne jusqu'au 21 avril 2019. À l'occasion de ce dernier échange, l'autorité inférieure a prévenu la recourante que si les pièces justificatives requises ne lui étaient pas parvenues dans le délai imparti, elle n'entrerait pas en matière sur sa demande et ne verserait aucune subvention.

**C.**

Par décision du 8 mai 2019, l'autorité inférieure a refusé d'entrer en matière sur la demande au motif que, malgré les multiples invitations faites à la recourante de compléter sa demande, les factures établies par le prestataire du cours préparatoire portant sur les frais de cours à payer par cette dernière manquaient et que la demande était de ce fait incomplète au sens de l'art. 66*b* OFPr.

**D.**

Le 5 juin 2019, la recourante a formé recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Elle demande sa réévaluation en expliquant que l'autorité inférieure a retenu à tort qu'elle ne revêtait pas la

qualité de débitrice des frais de formation en raison de l'adressage des factures y relatives à son employeur. La recourante affirme que les frais de formation sont à sa charge et dépose une convention conclue avec son employeur selon laquelle ce dernier s'engage à avancer lesdits coûts – à savoir un montant de 11'232 francs – mais précisant que ces frais demeurent toutefois entièrement dus par la recourante.

**E.**

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité inférieure confirme sa décision et conclut au rejet du recours. Elle affirme que les conditions pour obtenir la subvention ne sont pas remplies dans le cas d'espèce étant donné que les documents fournis par la recourante ne sont pas cohérents. Alors que l'attestation de paiement est bien établie au nom de la recourante, la facture du prestataire du cours se voit adressée à l'employeur et démontre ainsi que ce dernier est le débiteur des frais de formation.

**F.**

Par ordonnance du 5 août 2019, le Tribunal administratif fédéral a transmis à la recourante un double de la réponse de l'autorité inférieure ainsi qu'une copie du bordereau des pièces. La possibilité a également été donnée à la recourante de faire part de ses remarques éventuelles jusqu'au 21 août 2019.

**G.**

La recourante n'a pas fait usage de la possibilité de déposer des remarques éventuelles.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela se révèle nécessaire.

**Droit :****1.**

**1.1** Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF – non réalisées en l'espèce – le tribunal de céans connaît, selon l'art. 31 LTAF, des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prononcées par le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI (art. 61 let. c et d de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle [LFPr, RS 412.10]). Il est donc compétent pour statuer sur la présente affaire.

**1.2** La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante dès lors qu'elle a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure et est spécialement atteinte par la décision attaquée (art. 48 al. 1 PA).

**1.3** Dans son mémoire, la recourante conclut à ce que la décision attaquée soit réévaluée. Saisi d'un recours contre une décision de non-entrée en matière, le Tribunal administratif fédéral se borne à examiner si l'autorité inférieure a, à juste titre, nié l'existence des conditions de recevabilité et refusé de traiter la demande au fond (cf. arrêts du TAF B-3520/2019 du 22 novembre 2019 consid. 1.3 ; B-1862/2019 du 18 novembre 2019 consid. 1.3 ; B-2948/2017 du 21 décembre 2017 consid. 1.3.4 et les réf. cit.). En l'espèce, l'objet du litige se limite à examiner la justification du refus d'entrer en matière de l'autorité inférieure. Par conséquent, la cause ne peut être traitée que dans la mesure où la recourante affirme, mutatis mutandis, que les conditions préalables à l'examen de la demande existent. Les éventuelles conclusions relatives au fond sont, en tant qu'elles sortent du cadre de l'objet de la contestation – défini par le dispositif de la décision attaquée – irrecevables (cf. arrêt du TAF B-768/2011 du 31 août 2012 consid. 1.4.2 et les réf. cit.).

Pour le surplus, le recours est recevable, 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 et 63 al. 4 PA) étant respectées.

**2.**

Selon l'art. 56a al. 1 LFPr, la Confédération peut verser des subventions aux personnes ayant suivi des cours préparatoires aux examens professionnels fédéraux et aux examens professionnels fédéraux supérieurs. Le but de cette norme consiste à réduire la charge financière qu'a pu représenter la formation professionnelle pour les diplômé(e)s en

leur versant des contributions directes (cf. arrêt B-1862/2019 consid. 2.1 et les réf. cit.). Ces subventions couvrent 50% au plus des frais de cours pris en considération (art. 56a al. 2 LFPr). Le Conseil fédéral détermine les conditions du droit aux subventions, le taux des subventions et les frais de cours pris en considération (art. 56a al. 3 LFPr). Sur la base de l'art. 56a LFPr, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr, RS 412.101). Les personnes ayant suivi des cours préparatoires à un examen professionnel fédéral ou un examen professionnel fédéral supérieur peuvent déposer une demande de subvention fédérale auprès du SEFRI (art. 66a al. 1 OPFr). La demande est généralement déposée après l'examen professionnel fédéral ou l'examen professionnel fédéral supérieur (art. 66a al. 2 OPFr). Conformément à l'art. 66b OFPr, la demande de subventions comprend des données personnelles relatives au requérant (let. a), les factures établies par le prestataire du cours préparatoire portant sur les frais de cours à payer par le participant (let. b), l'attestation établie par le prestataire du cours préparatoire relative aux frais de cours pris en considération payés par le participant (let. c) et la décision concernant la réussite ou l'échec à l'examen professionnel fédéral ou à l'examen professionnel fédéral supérieur qui a été passé (let. d).

### 3.

L'autorité inférieure a refusé d'entrer en matière sur la demande de subventions déposée par la recourante au motif que les factures établies par le prestataire du cours préparatoire portant sur les frais de cours manquaient et que la demande s'avérait, par conséquent, incomplète au sens de l'art. 66b OFPr. Elle reproche à la recourante de ne pas avoir donné suite à ses courriers électroniques l'invitant à compléter sa demande en fournissant des factures qui lui soient adressées. Dans sa réponse, l'autorité inférieure précise que la pratique qu'elle a développée impose aux requérants de fournir des documents établis par le prestataire du cours qui apportent la preuve de leur participation aux cours. La facture et l'attestation de paiement doivent à cet égard être cohérentes. Selon l'autorité inférieure, les informations contenues dans les documents fournis par la recourante ne sont pas identiques. D'une part, les factures portant sur les frais de cours se voient adressées à l'employeur et démontrent que ce dernier se qualifie de débiteur des frais de formation. D'autre part, l'attestation de paiement est établie au nom de la recourante. Ces deux documents n'étant pas adressés à la même personne, l'autorité inférieure estime qu'ils ne sont pas cohérents et que, par conséquent, les conditions pour obtenir les subventions ne sont pas remplies.

La recourante affirme dans son recours que la facture envoyée à l'adresse de son employeur est établie à son nom et que les frais de formation sont à sa charge. Elle en veut pour preuve la convention conclue avec son employeur produite en annexe à son recours.

### 3.1

**3.1.1** Au sens de l'art. 66b let. b OFPr, la demande doit obligatoirement comporter les factures établies par le prestataire du cours indiquant les frais de cours payés par le participant. D'un point de vue littéral, l'art. 66b let. b OFPr n'exclut pas explicitement que les frais de cours soient, dans un premier temps, payés par un tiers. Il n'impose pas non plus au participant de verser directement le montant des factures en mains du prestataire du cours préparatoire. L'obligation imposant que les frais de cours se voient assumés par le participant s'avère respectée même si ce dernier ne s'en acquitte que dans un deuxième temps (cf. arrêt du TAF B-7032/2018 du 17 décembre 2019 consid. 4.2). Dans le modèle de financement mis en place par la Confédération, et conformément à la condition de départ que le requérant ait passé l'examen fédéral, les subventions fédérales sont versées a posteriori. Le modèle repose sur l'actuelle attribution des compétences dans la formation supérieure et part du principe que le préfinancement des frais de cours jusqu'à la réception des subventions fédérales peut être assuré soit par la personne concernée elle-même, soit par des tiers tels que l'employeur, une association de branche, une bourse, un prêt cantonal ou autres (cf. DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE, DE LA FORMATION ET DE LA RECHERCHE, Rapport explicatif du 22 février 2017 sur le projet de modification de l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr), p. 7s., < [www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2844/Bericht\\_BerufV\\_f.pdf](http://www.admin.ch/ch/f/gg/pc/documents/2844/Bericht_BerufV_f.pdf) >, consulté le 27.03.2020). Le facteur décisif pour l'octroi des subventions consiste en une diminution effective et causale de la fortune du participant aux cours préparatoires (« eine tatsächliche kausale Vermögensminderung beim Kursteilnehmer »; cf. arrêts du TAF B-2477/2019 du 13 janvier 2020 consid. 3.2 ; B-7032/2018 consid. 4.5). Par conséquent, il n'est pas exclu qu'un tiers puisse avancer les frais de cours si le participant rembourse par la suite cette somme. Si le participant parvient à démontrer que sa fortune a diminué en raison du coût des cours préparatoires, l'identité de la personne ayant réglé la facture établie par le prestataire n'est pas pertinente (cf. arrêts B-2477/2019 consid. 3.2 ; B-7032/2018 consid. 4.3 et 4.5 ; B-3520/2019 consid. 3.3).

**3.1.2** Selon l'art. 13 al. 1 let. a PA, les parties sont tenues de collaborer à la constatation des faits dans une procédure qu'elles introduisent elles-mêmes. L'autorité peut déclarer irrecevables les conclusions prises dans une telle procédure lorsque les parties refusent de prêter le concours nécessaire qu'on peut attendre d'elles (art. 13 al. 2 PA). La sanction la plus lourde de la violation de l'obligation de collaborer est la non-entrée en matière (cf. arrêt du TAF E-5678/2011 du 16 mars 2012 consid. 4.2.3). Cependant, cette sanction ne doit être appliquée qu'avec prudence (cf. ATAF 2008/46 consid. 5.6.1 ; AUER/BINDER, in : Auer/Müller/Schindler (édit.), Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren VwVG, 2<sup>e</sup> éd. 2019, art. 13 n° 37). Les autorités administratives ne devraient prononcer des décisions de non-entrée en matière qu'avec retenue après une mise en balance des intérêts en jeu (cf. CLÉMENCE GRISEL, L'obligation de collaborer des parties en procédure administrative, AISUF Nr. 266, 2008, n° 778). Le refus d'entrer en matière doit rester l'ultima ratio (cf. AUER/BINDER, op. cit., art. 13 n° 37 et les réf. cit.).

**3.1.3** Il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'art. 29 al. 1 Cst., lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux (cf. arrêt du TF 8C\_775/2019 du 17 mars 2020 consid. 3.4 et les réf. cit. ; arrêt B-3520/2019 consid. 3.3 et les réf. cit.). La question du formalisme excessif doit être appréciée au cas par cas.

**3.2** En l'espèce, la recourante a, le 18 décembre 2018, soumis à l'autorité inférieure une demande de subventions conformément à l'art. 56a LFPr en relation avec l'art. 66a al. 1 et 2 OFPr. Sa demande comprenait comme pièces justificatives la décision concernant la réussite à l'examen professionnel fédéral, une attestation de paiement pour cours préparatoires aux examens fédéraux et deux factures établies par le prestataire du cours préparatoire portant sur les frais de cours à payer. L'attestation de paiement est établie au nom de la recourante. Les deux factures sont également adressées à la recourante, en ce sens que son nom figure dans l'adresse d'envoi, mais ont été envoyées à son lieu de travail. Quant à la convention sur les modalités de formation passée entre l'employeur et la recourante fournie en annexe au recours, elle prévoit que l'employée prend entièrement à sa charge les frais relatifs à la formation. Selon dite convention, l'employeur s'engage, sur le vu de la situation privée de la recourante et sur sa demande, à régler la facture des cours menant au brevet dans les temps, soit à lui avancer un montant total de

11'232 francs. Ledit montant correspond au total des deux factures établies par le prestataire du cours préparatoire. Il s'avère ainsi convenu que l'employeur paie dans un premier temps les frais de cours.

Bien que l'art. 66*b* OFPr impose que le participant prenne à sa charge les frais de cours préparatoires, il ne s'oppose pas à leur préfinancement par un tiers. Cette possibilité demeure soumise à la condition que le participant apporte la preuve « d'une diminution réelle et permanente de son actif ». L'autorité inférieure explique que dans sa pratique elle impose que les documents fournis par le requérant indiquent un même et seul débiteur, soit le participant aux cours préparatoires. Cependant, même si une certaine schématisation du processus de traitement des demandes reste possible, notamment afin d'éviter des charges administratives disproportionnées, il n'en incombe pas moins à l'autorité inférieure, en vertu du principe de l'interdiction du formalisme excessif, de prendre en considération les circonstances particulières du cas d'espèce. Ce d'autant plus que sur le vu des documents transmis et des déclarations de la recourante affirmant revêtir le caractère de débitrice des frais de cours préparatoires, elle se trouvait en mesure de procéder à un examen au fond de la demande.

Compte tenu de la possibilité – admise par la jurisprudence – qu'un tiers avance les frais de cours (cf. supra consid. 3.1.1), la constatation de l'autorité inférieure relative au fait que les factures aient été réglées par l'employeur ne justifie pas encore une non-entrée en matière sur la demande. Une instruction de la cause s'avère ainsi possible et nécessaire afin de déterminer si et dans quelle mesure la fortune de la recourante a diminué en raison des frais de cours. La cause est donc à renvoyer à l'autorité inférieure qui invitera notamment la recourante à fournir la preuve du remboursement effectif des frais de cours préparatoires à son employeur, ce qui pourrait le cas échéant se voir confirmer par écrit par celui-ci (cf. arrêt B-3520/2019 consid. 3.3). Par ailleurs, il ne saurait être reproché à la recourante de ne pas avoir donné suite aux courriers électroniques de l'autorité inférieure l'invitant à fournir des factures qui lui soient adressées ; ce d'autant plus qu'il est permis, d'un point de vue formel, de douter de la conformité légale de tels courriers électroniques puisqu'il n'est pas établi que l'attention de la recourante ait été portée sur les conséquences juridiques de cette voie de communication et qu'elle ait donné son accord explicite à cet égard (cf. Message du 28 février 2001 concernant la révision totale de l'organisation judiciaire fédérale, FF 2001 4000, p. 4068). Les factures produites avec la demande comportaient le nom de la recourante et lui étaient donc adressées. N'étant

en possession que de ces mêmes factures, l'intéressée ne pouvait en transmettre d'autres. La recourante n'a par conséquent pas violé son devoir de collaboration.

**3.3** Sur le vu de ce qui précède, la décision prononcée doit se voir annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure pour qu'elle entre en matière sur la demande de subventions de la recourante, qu'elle aura à instruire matériellement au sens du considérant ci-dessus.

#### **4.**

**4.1** 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]). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA). La partie obtenant un renvoi à l'autorité inférieure afin que cette dernière procède à des éclaircissements complémentaires est réputée, sous l'angle de la fixation des frais de procédure et des dépens, avoir obtenu entièrement gain de cause (ATF 141 V 281 consid. 11.1 ; arrêts du TAF B-2477/2019 consid. 5.1 ; B-1862/2019 consid. 4.1 ; B-5945/2018 du 14 janvier 2019 consid. 9.1 et la réf. cit.). Sur le vu de l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure. L'avance sur les frais de procédure de 500 francs versée par la recourante durant l'instruction lui sera restituée.

**4.2** L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF). Si les frais sont relativement peu élevés, le Tribunal administratif fédéral peut renoncer à allouer des dépens (art. 7 al. 4 FITAF). En l'espèce, la procédure n'a pas occasionné de frais relativement élevés à la recourante, qui n'est pas représentée par un avocat. Il n'y a donc pas lieu de lui allouer de dépens.

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est admis dans la mesure où il est recevable et la décision du 8 mai 2019 est annulée. La cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour complément d'instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants.

**2.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure. Partant, l'avance de frais de 500 francs sera restituée à la recourante dès l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire ; annexe : formulaire « adresse de paiement ») ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire).

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

Le président du collège :

Le greffier :

Jean-Luc Baechler

Pascal Bovey

**Indication des voies de droit :**

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 ss LTF soient remplies, 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. Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). 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 de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 26 juin 2020