

JAAC 65.31

Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFE du 16 juin 2000 dans la cause C. c / le Secrétariat d'état à l'économie; 98/MD-001

Aide financière en matière d'innovation et de coopération dans le domaine du tourisme. Projets subventionnables. Pas de droit à une subvention.

Art. 2 de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme. Formation.

- L'arrêté fédéral vise en priorité à promouvoir l'innovation. Une subvention dans le domaine de la formation ne peut être accordée que si celle-ci accompagne le développement et la mise en oeuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distributions et que, dans ce cadre restreint, elle contribue à introduire l'innovation recherchée (consid. 3.1).

- Le programme doit soutenir des projets novateurs et d'avant-garde. A cette fin, les moyens financiers à disposition doivent être concentrés sur un nombre restreint de projets importants et ne pas être répartis selon le principe de l'arrosoir (consid. 3.1 et 3.3).

Finanzhilfe im Bereich Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus. Unterstützte Vorhaben. Ermessenssubvention.

Art. 2 des Bundesbeschlusses über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus. Ausbildung.

- Ziel des Bundesbeschlusses ist in erster Linie die Innovationsförderung. Im Bereich Ausbildung kann eine Bundessubvention nur gewährt werden, wenn sie zur Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle beiträgt und so zu Innovation führt (E. 3.1).

- Mit dem Innovationsprogramm sollen neue und fortschrittliche Projekte unterstützt werden. Die vorhandenen finanziellen Mittel sind dabei auf wenige wichtige Projekte zu konzentrieren und nicht nach dem «Giesskannenprinzip» zu verteilen (E. 3.1 und 3.3).

Aiuto finanziario in materia d'innovazione e di collaborazione nel turismo. Innovazione. Progetti sovvenzionabili. Nessun diritto ad una sovvenzione.

Art. 2 del decreto federale concernente la promozione dell'innovazione e della collaborazione nel turismo. Formazione.

- Il decreto federale ha come priorità la promozione dell'innovazione. Una sovvenzione nel ramo della formazione può essere accordata solo se essa accompagna lo sviluppo e l'introduzione di nuovi prodotti, apparecchiature e canali di distribuzione e, in questo quadro più ristretto, se contribuisce ad introdurre l'innovazione ricercata (consid. 3.1).

- Con il programma d'innovazione si vogliono sostenere progetti innovatori e d'avanguardia. I mezzi finanziari a disposizione devono essere concentrati su pochi progetti importanti e non essere distribuiti con il principio dell'annaffiatoio (consid. 3.1 e 3.3).

Le 5 février 1998, C. sollicite auprès de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Service du tourisme (depuis le 1^{er} juillet 1999: Secrétariat d'état à l'économie [seco]; ci-après: le Secrétariat d'état) une demande d'aide financière d'un montant total de (...) francs pour la mise sur pied d'une formation d'assistant(e) en tourisme. C. releva dans sa requête que le projet en question avait pour objet la création d'une formation continue pour le renouvellement des professions touristiques à la base.

Par décision du 23 novembre 1998, l'autorité intimée refusa d'octroyer une aide financière au recourant pour les motifs suivants:

L'art. 2 let. d de l'arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (ci-après: l'arrêté fédéral [AF], RS 935.22) prévoit que la formation et le perfectionnement constituent un domaine bénéficiant en principe de l'aide fédérale. Celle-ci ne peut toutefois être accordée que si le projet est en rapport direct avec l'introduction d'une innovation. Le fait de porter sur la formation ou le perfectionnement ne suffit pas en soi à faire entrer un programme dans le champ d'application de l'arrêté.

Par écritures du 21 décembre 1998, mises à la poste le même jour, C. recourt contre cette décision auprès de la Commission de recours DFE en concluant à l'octroi de l'aide financière sollicitée. Il soutient que le projet litigieux a un caractère novateur.

Extraits des considérants:

(...)

3. Le Secrétariat d'état a rejeté la demande d'aide financière sollicitée par le recourant au motif que le projet présenté n'était pas en rapport direct avec une innovation. Dans la décision querellée, il souligne que, s'il a opté pour un mode de sélection rigoureux, c'est pour tenir compte de la volonté du législateur qui voulait limiter l'aide financière à un petit nombre de projets à la fois urgents et essentiels pour améliorer les structures de l'offre touristique. Il remarque par ailleurs qu'il y a une forte demande de subventions alors que les ressources financières mises à disposition sont limitées.

3.1. L'arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (ci-après: l'arrêté fédéral [AF], RS 935.22) a pour but d'encourager l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme (art. 1 AF). Par innovation, il faut entendre la réalisation de projets novateurs et d'avant-garde; il peut s'agir aussi bien d'un service que d'un produit ou d'un procédé (Message concernant l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme du 9 décembre 1996, FF 1997 I 1346, en particulier p. 1360). Comme il existe une forte fragmentation de l'offre dans ce secteur, le législateur favorise également la coordination par des incitations financières (*ibidem*).

En ce qui concerne les projets subventionnables, la loi prévoit tout d'abord que la Confédération doit concentrer la majeure partie des crédits disponibles sur quelques projets importants (art. 2 AF). Cette précision a été introduite par la commission du Conseil National afin d'éviter «la dispersion, le saupoudrage, la politique de l'arrosoir» (voir la déclaration du rapporteur BO 1997 N 1122; cette proposition a été acceptée sans discussion par le Conseil des Etats voir BO 1997 E 728). Selon l'ordonnance du 19 janvier 1998 relative à l'encouragement de l'innovation et de la coopération dans le domaine du tourisme de 1998 à 2001 (RS 935.22), bénéficient en priorité de l'aide financière les projets qui, étant axés sur l'innovation et basés sur la coopération, sont propres à accélérer l'adaptation des structures du tourisme suisse aux conditions du marché mondial (art. 1).

L'art. 2 de l'arrêté fédéral énumère ensuite les domaines clés pour l'innovation et la coopération, soit les projets qui ont pour but: de développer et de mettre en oeuvre des nouveaux produits, équipements et canaux de distribution (let. a); d'améliorer la qualité des prestations existantes (let. b); de créer des structures d'organisation plus efficaces (let. c); d'améliorer la formation et le perfectionnement (let. d). Cette dernière disposition a été introduite par le Conseil des Etats (voir proposition de Christiane Brunner BO 1997 E 175, admise sans discussion au Conseil National BO 1997 N 1127). Dans ce contexte, le rapporteur a précisé qu'une subvention visant à améliorer la formation ne pouvait entrer en ligne de compte que si la formation accompagnait le développement et la mise en oeuvre de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution et que, dans ce cadre restreint, elle contribuait à l'introduction de l'innovation recherchée («Die neue Litera d von Art. 2 stimmt mit dem Zweckartikel des Beschlusses überein, wenn es nur darum geht, dass man Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle entwickelt und einführt, die neu sind, und zugleich festhält, dass die vorgeschlagene Verbesserung der Ausbildung sich darauf beschränkt, diese Neuerungen einzuführen» BO

1997 E 176). Dans le même sens, le Conseiller fédéral Jean-Pascal Delamuraz a déclaré qu'il pouvait se rallier à la proposition Brunner à condition que l'aide financière se limite à «des projets pilotes interentreprises et proches du marché, là où il y a une formation à donner dans une spécialité qui n'est pas encore exercée ou qui n'a pas encore ses pratiquants ou ses spécialistes» (*ibidem*).

L'art. 3, intitulé conditions et charges, de l'arrêté fédéral prévoit que les projets ne peuvent bénéficier des mesures d'encouragement que s'ils contribuent à renforcer la compétitivité de la Suisse en tant que pays touristique (al. 1 let. a); favorisent un développement touristique en harmonie avec la nature, les besoins de l'homme et de l'environnement et assurent des emplois attrayants (al. 1 let. b); ont valeur de modèle ou donnent des impulsions importantes en faveur de l'innovation touristique dans une région (al. 1 let. c). Les projets doivent en outre débiter dans un délai de six mois à compter de l'octroi de l'aide financière (al. 2 let. a) et être réalisés à un niveau incluant plusieurs entreprises (al. 2 let. b). La Confédération peut allouer des aides financières en participant au coût global d'un projet à raison de 50 pour cent au plus. Les aides financières sont allouées sous la forme de contributions forfaitaires (art. 4 al. 1). Lorsque les promoteurs d'un projet donné peuvent prétendre à d'autres subventions fédérales, l'ensemble de l'aide financière allouée par la Confédération ne doit pas dépasser la moitié du coût global (art. 4 al. 2).

3.2. *In casu*, le projet de formation «d'assistant(e) en tourisme» a pour but «la création d'une formation continue pour le renouvellement des professions touristiques à la base»; il est réparti en quatre modules: assistant(e) d'accueil, accompagnateur(trice) touristique, organisateur(trice) de manifestation, utilisateur(trice) qualifié(e) «Deskline». Les objectifs du premier module sont décrits comme suit: acquérir les connaissances nécessaires pour occuper un poste à l'accueil d'une entreprise touristique ou de toute autre institution nécessitant l'engagement de spécialistes formés à l'accueil. Le module deux doit permettre aux participants au cours d'acquérir les connaissances nécessaires à la prise en charge des clients, individuellement ou en groupe, de la formulation de l'offre à son organisation et à sa réalisation. Le module trois doit permettre d'acquérir les connaissances nécessaires pour organiser professionnellement une manifestation, de la gestion de projet à la réalisation sur le terrain. Enfin, le quatrième module dispense les connaissances nécessaires permettant de maîtriser la structure d'information et de travail «Deskline», standard national d'exploitation de données interactives pour le tourisme.

A propos de l'utilité économique du projet, le recourant relève qu'il complète les gammes de formations existantes en répondant aux besoins des demandes en début de filière et qu'il vise à améliorer la qualité des prestations existantes au niveau de l'accueil, de la qualité du service et de l'approche professionnelle des métiers du tourisme en permettant à des personnes de se perfectionner et d'apporter dans le domaine du tourisme des idées novatrices et dynamiques basées sur une connaissance approfondie du terrain. Il relève par ailleurs que la formation en question répond aux nouveaux besoins induits par l'Expo.02 et par la nouvelle plate-forme informatique «Deskline». Il souligne par ailleurs que cette formation a pour objectif d'amener sur le marché de l'emploi des personnes possédant les connaissances nécessaires afin de satisfaire les attentes des employeurs et de répondre à l'évolution du tourisme régional

et national. Enfin, il ajoute que l'apport d'une formation de base accessible à un grand nombre de personnes, de surcroît modulaire, génère immédiatement des effets sur le terrain et renforce *de facto* la compétitivité du tourisme local, régional et national.

3.3. L'art. 2 de l'arrêté fédéral qui fixe les conditions préalables à l'allocation d'aides financières se réfère essentiellement à des notions juridiques indéterminées. C'est dire que l'allocation dépend dans une très large mesure - quant à son principe - du pouvoir d'appréciation de l'autorité; telle est également la signification de l'expression potestative «Kannvorschrift» utilisée par la loi. Cette disposition attribue à l'autorité administrative un pouvoir de libre appréciation (Ermessenssubvention), de sorte qu'il n'existe pas un droit à la prestation (Anspruchssubvention). Il revient donc au Secrétariat d'état de décider dans chaque cas s'il y a lieu ou non d'allouer une aide financière (Entschliessungsermessen; Häfelin / Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zurich 1993, nos 348 et 356; André Grisel, Traité de droit administratif, vol. I, Neuchâtel 1984, p. 332; Barbara Schaerer, Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, thèse Zurich 1992, p. 178; Kölz / Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, Zurich 1998, p. 225 s.).

Le Tribunal fédéral examine certes librement l'interprétation et l'application des notions juridiques indéterminées. Il s'impose toutefois une certaine retenue dans cet examen lorsqu'il reconnaît à l'autorité inférieure une latitude de jugement (Beurteilungsspielraum), soit parce que l'application du concept en cause nécessite des connaissances locales ou techniques, soit pour des considérations qui relèvent d'une politique publique (p. ex. politique économique; voir Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, Berne 1994, p. 382 ss et la jurisprudence citée; Rhinow / Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Bâle 1990, n° 66 B II b, p. 206).

En l'occurrence, les objectifs de politique dans le secteur du tourisme apparaissent clairement dans les travaux parlementaires. L'arrêté fédéral vise à promouvoir par des aides financières essentiellement l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme. Le programme d'innovation est résolument prioritaire et l'encouragement doit être ciblé sur des projets, d'une part, importants afin d'éviter «la politique de l'arrosoir» et, d'autre part, novateurs et d'avant-garde.

In casu, l'autorité intimée a refusé d'accorder au recourant une aide financière au motif que le projet de formation n'est pas en rapport direct avec l'introduction d'une innovation, soit avec le développement de nouveaux produits, équipements et canaux de distribution. L'interprétation qu'il donne de la let. d de l'art. 2 de l'arrêté fédéral est en tous points conforme à la volonté du législateur (*supra* consid. 3.1).

Il appert clairement des pièces versées au dossier que le projet de formation ne constitue ni un projet pilote ni une spécialité qui n'est pas encore exercée ou qui n'a pas encore ses spécialistes. Dans sa prise de position du 17 janvier 2000, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie remarque qu'il existe à côté du type de formation prodiguée par le recourant, des écoles supérieures de tourisme reconnues par la Confédération, comme X, qui dispense une formation aboutissant à un diplôme de gestionnaire en tourisme. Ledit office laisse donc entendre de manière implicite qu'il ne s'agit

pas, en l'occurrence, d'une formation véritablement nouvelle. D'ailleurs, aux dires du recourant lui-même, cette formation ne fait que compléter les gammes de formations déjà existantes et vise uniquement à améliorer la qualité des prestations existantes. Certes, il est possible que la formation en question réponde à un besoin de produits engendrés par l'Expo.02 et par la nouvelle plate-forme informatique «Deskline», mais le recourant ne dit ni ne démontre en quoi cette demande est en rapport avec un nouveau produit. Le fait que la formation soit accessible à un grand nombre de personnes et qu'elle génère des effets sur le terrain est également totalement dénué de pertinence au regard des objectifs poursuivis par l'arrêté fédéral. Comme nous venons de le voir, la formation et le perfectionnement professionnels peuvent être subventionnés dans le cadre de l'arrêté fédéral à condition qu'ils contribuent à introduire un nouveau produit. Or, force est de constater que tel n'est pas le cas en l'espèce.

Dans son mémoire, le recourant allègue que son projet est novateur en ce sens qu'il formera des professionnels pour le développement du tourisme léger, type «Bed & Breakfast», ainsi que pour la demande importante en personnel qualifié qu'engendrera l'Expo.02. Le tourisme de type «Bed & Breakfast» n'est pas un projet novateur; il est connu depuis plusieurs années déjà. Quant à la demande en personnel qualifié pour l'Expo.02, elle n'est pas non plus en rapport avec une innovation au sens de l'arrêté fédéral. Le recourant soutient par ailleurs que la nouveauté réside dans le fait que la formation proposée est modulaire afin de répondre à des besoins spécifiques et qu'en suivant la formation complète le candidat pourra obtenir un brevet fédéral d'assistant en tourisme. Cet argument est également sans fondement car, outre le fait que la formation sous forme de modulaire est déjà connue depuis de nombreuses années, on doit bien admettre qu'elle n'est pas liée au développement de nouveaux produits. Enfin, s'il est vrai que la formation en cause offre une nouvelle filière, elle ne répond cependant pas au critère d'innovation dans le sens décrit ci-dessus.

Enfin, il sied de relever que le projet en question ne peut pas être assimilé à un projet important au sens de l'art. 2 de l'arrêté fédéral. Admettre le contraire conduirait inévitablement à disperser les moyens financiers mis à disposition. Or, comme déjà dit, c'est précisément ce qu'entendait éviter le législateur en concentrant les aides sur «quelques projets importants», soit sur ceux qui, «étant axés sur l'innovation, sont propres à accélérer l'adaptation des structures du tourisme aux conditions du marché mondial» (art. 1 de l'ordonnance).

(La Commission de recours DFE rejette le recours)

JAAC 65.31 - Extrait de la décision sur recours de la Commission de recours DFE du 16 juin 2000 dans la cause C. c / le Secrétariat d'état à l'économie; 98/MD-001

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	2001
Année	
Anno	
Band	65
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 005 147

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.