

du 7 août 2001

dans la cause

ABI (Atelier bureautique et d'informatique)
représenté par Me Renato Loriol, avocat

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI

EN FAIT

1. "Atelier de bureautique et d'informatique" (ci-après : l'atelier ou le recourant) créé à Genève le 2 février 1988, est une association sans but lucratif. Son objectif essentiel est, au moyen de cours de recyclage, de perfectionnement, d'initiation et de programmation en bureautique et informatique, de favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs et des personnes en difficulté devant l'emploi et d'offrir la possibilité d'un perfectionnement professionnel continu dans le cadre de la prévention contre le chômage.

Le 12 septembre 1988, le Service de l'enseignement privé du département de l'instruction publique genevois a autorisé l'atelier à exercer son activité d'enseignement. Toutefois, une telle autorisation n'est pas requise par l'Office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE) aux fins de pouvoir dispenser des cours aux demandeurs d'emploi.

Entre 1988 et 1993, l'atelier a collaboré avec l'OCE en proposant des cours à des chômeurs au titre de mesures de formation et de recyclage prévues par la loi fédérale sur l'assurance - chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 (LACI - RS 837.0). 560 demandeurs d'emploi avaient suivi des cours auprès de l'atelier.

2. Suite à la réorganisation de la commission de réinsertion professionnelle (ci-après : CRP) de juin 1994, l'ensemble des actions de formation proposées aux demandeurs d'emploi a fait l'objet d'une réévaluation. Les instituts dispensant des actions de formation aux demandeurs d'emploi en bureautique et informatique avaient été priés de compléter une fiche de présentation d'action de formation ayant pour but de permettre d'effectuer une expertise à la fois didactique et pédagogique.

Par courrier du 18 mars 1997, l'OCE a informé l'atelier qu'il avait décidé d'agréer son action de formation relative au cours de traitement de texte WORD 6 pour WINDOWS. Il a précisé que l'agrément n'impliquait en aucun cas un engagement quelconque de l'OCE d'adresser au atelier des demandeurs d'emploi ou des chômeurs.

Par lettres des 14 septembre 1998, 21 décembre

1998, 16 février 1999 et 9 avril 1999, l'atelier s'est adressé auprès de l'OCE pour obtenir un agrément portant sur l'ensemble de ses actions de formation.

Le 22 avril 1999, l'OCE a rejeté la requête. Il ne délivrait pas d'agrément pour l'ensemble des actions de formation d'un institut, mais choisissait le ou les cours correspondant aux besoins des demandeurs d'emploi en tenant compte des formations déjà agréées. S'agissant du domaine spécifique de la bureautique, il avait décidé de ne pas procéder à l'agrément des nouvelles actions de formation pour l'instant, étant donné que les besoins des demandeurs d'emploi étaient largement couverts et qu'il disposait d'une offre suffisamment étendue de cours.

3. Le 6 septembre 1999, l'atelier a adressé une plainte administrative au Conseiller fédéral, Monsieur Pascal Couchepin, chef du département fédéral de l'économie, aux fins de voir lever les obstacles l'empêchant d'obtenir un agrément pour l'ensemble de ses actions de formation.

Le 8 novembre 1999, le département a répondu au recourant. Seules les autorités cantonales étaient habilitées à décider en première instance de l'octroi d'agrément en matière d'assurance-chômage. Les cantons n'avaient aucune obligation de procéder à l'agrément de l'ensemble des actions de formation d'un institut. De plus, s'agissant d'un subventionnement, les entreprises intéressées n'avaient aucun droit à obtenir un agrément.

4. Le 17 avril 2000, l'atelier a écrit à Monsieur Carlo Lamprecht, Conseiller d'État chargé du département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures pour demander à nouveau à ce que l'ensemble de ses actions de formation soit agréé. Aucun dossier à l'appui de sa demande n'a été transmis à cette occasion.

Par pli simple du 8 mai 2000, sur la base du préavis de la CRP, l'OCE a rejeté l'offre spontanée de l'atelier du 17 avril 2000. Il n'existait aucune obligation pour le canton de procéder à l'agrément de l'ensemble des actions de formation d'un institut. De plus, le canton disposait d'une offre suffisante de cours dans ce domaine.

5. Le 16 octobre 2000, l'atelier a relancé à nouveau l'OCE pour qu'il statue sur sa demande du 17 avril 2000.

Le 30 octobre 2000, l'OCE a remis au recourant une copie de sa décision du 8 mai 2000.

6. Par acte du premier décembre 2000, l'atelier a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision de l'OCE du 8 mai 2000, et conclut à son annulation.

Étant donné que ladite décision avait été réceptionnée le 2 novembre, le recours était interjeté en temps utile.

L'OCE avait violé les principes de la légalité, de l'interdiction de l'arbitraire, de l'intérêt public et de la garantie de la liberté économique.

7. Dans ses observations du 2 février 2001, l'OCE a contesté tous les griefs soulevés par le recourant, et il a conclu au rejet du recours.
8. Par lettre du 19 février 2001, l'atelier a demandé à répliquer. Son but n'était pas de défendre un droit à des subventions, mais de demander que l'ensemble de ses actions de formation soit agréé, afin de donner la possibilité aux intéressés de bénéficier d'une large palette de cours.
9. Par pli du 23 février 2001, l'OCE a constaté que le litige portait bel et bien sur la demande d'agrément de l'ensemble des actions de formation dispensées par l'atelier.
10. Dans leur réplique du 16 mars 2001 et duplique du 26 avril 2001, les parties ont persisté dans les termes de leurs écritures.
11. Le 15 juin 2001, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

1. a. Depuis l'entrée en vigueur le premier janvier 2000 de la loi du 11 juin 1999 modifiant la loi sur l'organisation judiciaire cantonale du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05), l'article 56A dispose en son alinéa premier que le Tribunal administratif est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière

administrative.

Comme le prévoit l'article 56B alinéa 3 LOJ, le recours n'est pas recevable contre les décisions portant notamment sur des subventions ou autres prestations pécuniaires de droit public auxquelles la loi ne confère pas un droit.

b. La LACI pose comme principe que les décisions prises peuvent être attaquées par une voie de recours (art. 100 LACI). Lorsque la décision litigieuse émane d'une autorité cantonale, l'autorité de recours est un tribunal ou une commission de recours indépendante (art. 101 let. b LACI).

c. Le tribunal de céans a déjà considéré qu'il était compétent pour examiner sur recours les décisions prises par l'OCE en matière d'agrément de cours (ATA E. du 14 septembre 2000, T. du juin 1998 et T. du 15 avril 1997).

Il n'y a pas lieu de revenir sur cette solution.

2. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de notification d'une décision, celle-ci n'est opposable à son destinataire qu'après qu'il a été à même d'en prendre connaissance (Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, p. 152).

En procédure cantonale comme en droit fédéral, le délai de recours commence à courir lorsque la décision atteint la sphère de puissance de sa destinataire. Si la notification a lieu par courrier postal simple, c'est la remise effective ou le dépôt dans la boîte aux lettres de l'intéressé qui vaut notification (Benoît BOVAY, Procédure administrative, Berne 2000, p. 369 ss).

En l'espèce, la décision attaquée a été envoyée par courrier simple en date du 8 mai 2000. Il est impossible de vérifier si le recourant a effectivement reçu ledit courrier ou si celui-ci a été déposé dans sa boîte aux lettres. Par conséquent, il faut admettre que le délai de recours ne peut pas commencer à courir à partir de cette date. Il ressort du dossier qu'en répondant à la lettre du 16 octobre 2000 du recourant, qui demandait une réponse à son offre déposée le 17 avril 2000, l'OCE lui a fait parvenir une copie de la décision susvisée. Le recourant a reçu cette copie le 2 novembre 2000 et le recours a été déposé le premier décembre 2000.

Interjeté ainsi en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

3. Le recourant reproche à l'intimé la violation du principe de la légalité.

a. Les articles 60 à 64 LACI prévoient que des chômeurs ont la possibilité de suivre des cours en vue d'une reconversion, d'un perfectionnement ou d'une intégration professionnelle. Ces cours doivent être approuvés par les autorités cantonales. Celles-ci ne peuvent enjoindre ou approuver la fréquentation d'un cours qu'à la condition que celui-ci soit organisé par des personnes qualifiées et selon un programme fixé à l'avance (art. 81 al. 1 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 31 août 1983 - OACI - RS 837.02).

b. Dans le canton de Genève, l'autorité cantonale compétente pour agréer ces cours est l'OCE (art. 1 du règlement d'exécution de la loi sur le service de l'emploi et la location de services du 14 décembre 1992, RLSELS - J 2 05.01). La CRP est chargée de donner des préavis dans le cadre de mesures qui concourent à la réinsertion des demandeurs d'emploi par des programmes de formation, de perfectionnement, de recyclage et d'emploi temporaire; elle se prononce en particulier sur les cours offerts aux demandeurs d'emploi en fonction de l'évolution du marché de l'emploi (art. 24 RLSELS).

c. L'article 59a LACI prévoit que les autorités cantonales veillent, en collaboration avec l'organe de compensation : à ce que les besoins en matière de mesures de reconversion, de perfectionnement et d'insertion soient systématiquement analysés (al. 1 let. a) et à ce que l'efficacité des mesures soit contrôlée et les résultats pris en compte dans la préparation et la mise en oeuvre de nouvelles mesures (al. 1 let. b). De plus, l'art. 85 al. 1 let. h LACI stipule que les autorités cantonales se prononcent sur les demandes de subventions concernant les mesures relatives au marché du travail et veillent à ce que l'offre de mesures relatives au marché du travail soit suffisante.

d. En application de la loi, les cantons n'ont aucune

obligation de procéder à l'agrément des formations dispensées par un institut et la loi ne confère à celui-ci aucun droit à un agrément. De plus, l'attribution d'un agrément est fonction de plusieurs critères, au nombre desquels comptent entre autres les besoins du marché du travail et des demandeurs d'emploi ou encore le rapport qualité-prix des offres soumises. Le législateur a laissé à l'autorité cantonale un large pouvoir d'appréciation, ce qui lui permet de prendre la décision qui lui semble la plus opportune.

e. Le recourant invoque encore une violation du principe de la légalité dans la mesure où l'intimé s'écarte l'application de l'art. 81 al. 1 OACI. Il sied de souligner que cette disposition ne s'applique pas dans le cas présent, car elle fixe les conditions de la fréquentation des cours, et non celles de l'agrément de cours.

Le recours est mal fondé sur ce point.

3. Le recourant soutient ensuite que l'intimé a violé le principe de l'interdiction de l'arbitraire.

a. Lorsque les lois confèrent à l'autorité administrative un large pouvoir discrétionnaire, le tribunal de céans n'a pas la compétence d'apprécier l'opportunité de la décision attaquée (art. 61 al. 2 LPA). Il suffit que le choix de l'autorité ne soit pas arbitraire, c'est-à-dire insoutenable, et ne constitue ni un excès ni un abus de pouvoir.

b. Une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique clair et indiscuté, ou lorsqu'elle contredit d'une manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité; à cet égard, le tribunal administratif ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale que si elle apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motifs objectifs ou en violation d'un droit certain. En outre, il ne suffit pas que les motifs de la décision critiquée soient insoutenables, encore faut-il que cette dernière soit arbitraire dans son résultat (ATF 119 Ia 113 consid. 3a p. 117 et 433 consid. 4 p. 439, 118 Ia 20 consid. 5a p. 26, 28 consid. 1b p. 30, 129 consid. 2 p. 130, 497 consid. 2a p. 499). Il n'y a pas arbitraire du seul fait qu'une autre interprétation de la loi soit possible, ou même préférable (ATF 119 Ia 113 consid. 3a p. 117, 118 Ia

20 consid. 5a p. 26, 129 consid. 2 p. 130 et 497 consid. 2a p. 499).

c. En l'espèce, la baisse du chômage et la situation du marché du travail permettent au canton de couvrir les besoins pour certaines mesures du marché du travail, notamment dans le domaine de la bureautique, sans avoir à recourir aux services d'autres entreprises que celles déjà agréées. Dès lors, la décision prise n'apparaît pas en contradiction avec la situation de fait réelle. Elle ne s'inspire pas davantage de considérations étrangères au texte et au but de la loi. Enfin, elle n'est pas insoutenable, ni ne choque le sens de l'équité. Elle ne peut en conséquence être qualifiée d'arbitraire.

5. Le recourant invoque ensuite le principe de l'intérêt public.

a. La LACI vise à prévenir le chômage imminent et à combattre le chômage existant par des mesures de marché du travail en faveur des personnes assurées (art. 1 al. 2 LACI). Les travailleurs (les assurés) qui fréquentent un cours en vue d'une reconversion, d'un perfectionnement ou d'une intégration professionnelle peuvent prétendre des prestations de l'assurance-chômage, s'ils fréquentent le cours sur l'instruction ou avec l'assentiment de l'autorité cantonale (art. 60 al. 2 LACI).

b. En l'espèce, la décision litigieuse est prise sur la base d'une analyse, laquelle démontre que les besoins de formation dans le domaine de la bureautique sont pleinement couverts à Genève. Dans ce contexte, les bénéficiaires des cours, les assurés, peuvent désormais suivre de un enseignement de qualité sans difficulté aucune. Leurs intérêts sont ainsi sauvegardés et le but de l'agrément consistant à encourager la reconversion, le perfectionnement et l'intégration des assurés est également atteint.

6. Le recourant soulève enfin une violation de la liberté économique.

a. La nouvelle Constitution fédérale approuvée par le peuple et les cantons le 18 avril 1999 et entrée en vigueur le premier janvier 2000 prévoit que la liberté économique est garantie, elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (art. 27 al. 1 et 2 Cst. féd. - RS 101). De façon générale,

cette disposition constitutionnelle a pour but de protéger toute activité économique privée tendant à la production d'un gain, soit toute activité exercée par une personne dans un but lucratif (Andreas AUER, Giorgio MALINVERNI et Michel HOTTELIER, Droit Constitutionnel suisse, Berne 2000, vol. II p. 307). En principe, seules sont protégées les activités économiques privées, c'est-à-dire celles qui sont accomplies par des particuliers, en vertu du droit privé. Lorsqu'une activité économique est qualifiée de tâche publique, ou de service public, et assujettie, en tant que telle, au droit public, elle n'est pas couverte par la liberté économique (A. AUER, G. MALINVERNI et M. HOTTELIER, op. cit. p. 336).

b. En l'occurrence, l'agrément d'un cours par le canton consiste à encourager la reconversion, le perfectionnement et l'intégration professionnelle des assurés. Il est l'une des mesures préventives contre le chômage prévues par la LACI. L'activité d'enseignement de cours agréés est une activité économique de tâche publique et est assujettie à la LACI.

c. Le refus de l'agrément de l'ensemble des actions de formation du recourant ne l'empêche pas de continuer à exercer librement son activité d'enseignement dans le domaine purement privé, de sorte que sa liberté économique n'est pas vidée.

6. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1 décembre 2000 par ABI (Atelier bureautique et d'informatique) contre la décision du Office cantonal de l'emploi du 8 mai 2000;

au fond :

le rejette;

met à la charge du recourant un

émolument de CHF 1'000.-;

dit qu'il n'est pas alloué
d'indemnités;

dit que conformément aux articles
97 et suivants de la loi fédérale d'organisation
judiciaire, le présent arrêt peut être porté, par voie de
recours de droit administratif, dans les trente jours dès
sa notification, auprès du Tribunal fédéral des
assurances. Le délai ne peut être prolongé. Le mémoire de
recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal
fédéral des assurances, Adligenswilerstrasse 24, 6006
Lucerne;

communique le présent arrêt à Me
Renato Loriol, avocat du recourant, à l'office cantonal
de l'emploi ainsi qu'au secrétariat d'État à l'économie.

Siégeants : M. Paychère, président, M. Thélin, Mmes
Bonnesfemme-Hurni et Bovy, M. Schucani, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste adj. : le vice-président :

C. Goette

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux
parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci