RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2919/2007-DIV **ATA/17/2008**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 15 janvier 2008

dans la cause

Monsieur V_____
représenté par Me Philippe Pralong, avocat

contre

CONSEIL DE L'INSTANCE DE CERTIFICATION/QUALITÉ PROFORMATIONS

EN FAIT

1. Monsieur V_____, domicilié à Sion, est directeur de l'institut B_____.

Cet institut est actif dans le domaine de l'organisation et de la dispense de cours de formation continue proposés, depuis 1993, à l'office cantonal de l'emploi du canton de Genève (ci-après : OCE) et destinés aux cadres commerciaux.

2. Par décision du 15 décembre 2003, l'instance de certification/qualité d'institution de formation continue - ProFormations (ci-après : l'instance) a délivré à B_____ la certification/qualité eduQua (ci-après : la certification), dont la validité est de trois ans à compter de la date où elle a été octroyée.

Ladite décision faisait suite au rapport final d'évaluation rédigé par un auditeur de l'instance.

L'institut était soumis à l'obligation de certification du fait que son offre de formation était proposée à des demandeurs d'emploi.

Les conditions minimales prévues par la norme eduQua (ci-après : la norme) étaient remplies.

L'institut prenait par ailleurs acte que la norme allait être renouvelée et que, conformément à ses nouvelles exigences, son responsable pédagogique des formateurs occasionnels devrait disposer du brevet fédéral de formateur d'adultes ou d'une formation équivalente.

3. Le 1er janvier 2004, est entrée en vigueur la nouvelle version de la norme. Elle a été approuvée par l'office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, la conférence suisse des offices de la formation professionnelle, le secrétariat d'Etat à l'économie (ci-après : SECO), la fédération suisse pour la formation continue ainsi que par l'association des offices suisses du travail.

Cette norme a pour objectif de devenir le label de qualité destiné aux institutions de formation continue. Elle règlemente la procédure de certification/qualité, laquelle poursuit les trois buts suivants : garantir et développer la qualité des offres de formation continue sur la base de critères minimaux, instaurer la transparence pour les consommatrices et les consommateurs et fournir des bases de décision aux autorités de subventionnement. Elle impose, en outre, des critères de qualité minimaux aux prestataires de formation continue, lesquels sont vérifiés par l'intermédiaire d'instances de certification dûment accréditées, telle que l'instance susmentionnée.

4. Le 15 juin 2006, l'instance a rappelé à B_____ que sa certification arrivait à échéance au mois de décembre 2006.

Dans la mesure où B_____ souhaitait continuer à s'en prévaloir, un calendrier relatif à la procédure de renouvellement était proposé, et ce, afin qu'il n'y ait pas d'interruption de validité entre les deux certifications. Le dépôt du dossier devait intervenir fin septembre 2006.

L'institut était en outre invité à télécharger le manuel eduQua 2004, dans lequel se trouvaient les informations nécessaires à la constitution du dossier.

5. Le 15 septembre 2006, l'instance a réitéré le rappel susmentionné. Les démarches en vue du renouvellement de la certification devaient intervenir immédiatement si B_____ envisageait de se prévaloir à l'avenir du label eduQua.

6. En vue de ladite procédure de renouvellement de la certification, l'instance et B_____ ont signé, le 26 septembre 2006, un contrat de certification, aux termes duquel l'institut s'engageait, notamment, à transmettre à l'instance, au plus tard le 28 septembre 2006, le dossier comprenant les documents et informations nécessaires au renouvellement.

7. L'échéance contractuelle précitée n'ayant pas été respectée par B_____, un nouveau contrat de certification a été conclu en date du 10 janvier 2007.

Le délai pour le dépôt du dossier a été fixé au 15 janvier 2007.

8. Lors de l'audit effectué sur place le 15 février 2007, l'auditeur de l'instance a constaté, puis consigné dans un rapport, la présence de deux non-conformités majeures faisant obstacle au renouvellement de la certification.

La première non-conformité portait sur le fait que Monsieur G_____, responsable de l'encadrement des formateurs occasionnels auprès de B_____, ne disposait pas du titre pédagogique requis par la norme.

La seconde non-conformité avait trait à "l'absence d'exemples concrets illustrant le fonctionnement du dispositif pour l'assurance de la qualité et des processus d'amélioration".

Des mesures correctives étaient en outre proposées à B_____. Un délai au 25 février 2007 lui était imparti afin qu'il remédie aux non-conformités précitées.

9. Ce qui précède a été rappelé par l'instance à M. V_____ par courriel du 19 février 2007.

10. Le 26 février 2007, M. G_____ a informé l'instance que la procédure de validation de ses acquis en tant que formateur professionnel d'adultes devait se terminer fin 2007.

Il était en outre au bénéfice d'une solide expérience professionnelle, notamment au niveau pédagogique. Il avait été responsable des écoles de vente B. T_____ durant huit ans, avec à son actif trois mille chômeurs formés et réinsérés sur le marché du travail, ainsi que responsable de la formation du groupe C_____ en France, comptant plus de 2'500 collaborateurs en formation continue, et ce, durant six ans.

Un report du délai à fin mars 2007 était par ailleurs demandé pour la résolution des non-conformités susmentionnées.

11. En réponse au courriel précité, l'instance a accordé, le 27 février 2007, un ultime délai au 30 mars 2007, à B_____.

En attendant la validation des acquis de M. G_____, il était proposé, comme solution à la question des qualifications pédagogiques requises pour le renouvellement de la certification, que B_____ mandate une personne qualifiée en tant que superviseur.

12. Le 6 mars 2007 a eu lieu la séance de la commission de certification (ci-après : la commission), au cours de laquelle le délai au 30 mars 2007 pour transmettre les documents demandés à l'instance a été confirmé. A défaut d'exécution dans le délai imparti, une décision de refus de renouvellement de la certification serait prise par la commission.

13. Les éléments relatifs à la résolution de la question portant sur le processus d'amélioration de la qualité, ont été transmis par M. V_____ à l'instance le 14 mars 2007.

14. Par décision du 5 avril 2007, la commission a refusé le renouvellement de la certification, au motif que B_____ n'avait pas présenté le document requis permettant de lever la non-conformité majeure relative au responsable pédagogique chargé de l'encadrement des formateurs occasionnels.

Cette décision avait pour conséquence que B_____ n'était plus légitimé à se prévaloir du label eduQua.

15. Dans un courrier daté du 10 avril 2007 adressé à l'instance, M. V_____ a précisé que M. G_____ était un formateur et responsable pédagogique d'exception, dont les compétences n'étaient plus à prouver.

S'agissant des délais impartis pour la production desdits documents, "un minimum d'indulgence de la part de l'auditeur responsable" aurait permis d'éviter un refus de renouvellement.

16. Le 18 avril 2007, M. V_____ a recouru auprès du conseil de l'instance de certification/qualité ProFormations (ci-après : le conseil) contre la décision du 5 avril 2007.

B_____ avait fourni, lors de l'audit, tous les renseignements nécessaires à l'examen du renouvellement de la certification.

Seule la question des qualifications pédagogiques de M. G_____ restait en suspens. Celui-ci suivait les cours de validation des acquis de l'expérience au titre de formateur professionnel d'adultes auprès de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes du L_____.

Le refus de renouvellement de la certification était incompréhensible et apparaissait comme discriminatoire.

M. V_____ a conclu à ce que la décision soit reconsidérée par l'instance.

17. En date du 28 juin 2007, le conseil a rejeté le recours formé par M. V_____, au motif que B_____ n'avait pas transmis à l'instance le document nécessaire au renouvellement de la certification, et ce, malgré les nombreux délais fixés, et prolongés, à cet effet. En l'absence d'un document établissant que le responsable de l'encadrement des formateurs occasionnels, soit M. G_____, possédait les compétences pédagogiques requises, le renouvellement de la certification ne pouvait pas valablement être accordé.

La décision de la commission reposait sur une appréciation exacte des faits et la procédure suivie, conforme aux prescriptions applicables, et n'était entachée d'aucune irrégularité.

18. Par acte du 26 juillet 2007, M. V_____ a recouru auprès du Tribunal administratif contre la décision précitée, dont il conclut à l'annulation.

Le manuel eduQua était un simple document indicatif, sans base légale ; partant, le refus de renouvellement de la certification ne reposait sur aucun fondement.

Le conseil n'avait, à tort, pas tenu compte des réelles capacités pédagogiques de M. G_____, lequel exerçait, notamment, depuis quinze ans l'activité de formateur pour B_____. Par ailleurs, celui-là avait entrepris en 2005 des démarches en vue de la validation de ses acquis, démarches devant se clore par l'obtention d'un titre de "formateur professionnel d'adultes" en décembre 2007. Le fait d'avoir ou non ladite certification n'aurait en rien modifié les compétences de M. G_____ et n'aurait de ce fait pas diminué la qualité de la formation donnée à de nouveaux élèves.

Le refus de renouvellement avait enfin entraîné une perte de renommée pour B_____ ainsi que la fin de son activité. Ceci pouvait se chiffrer en un déficit d'une dizaine de milliers de francs.

19. Le conseil a répondu au recours par ses observations du 14 septembre 2007, en concluant à son rejet.

Les arguments du recourant relatifs au manuel eduQua n'étaient pas fondés. Contrairement à ce qu'il prétendait, ce manuel avait été conçu en application de l'article 8 de la loi fédérale sur la formation professionnelle du 13 décembre 2002 (LFPr - RS 12.10) ainsi que de l'article 3 alinéas 1 et 2 de l'ordonnance sur la formation professionnelle du 19 novembre 2003 (OFPr - RS 412.101) dans le but d'améliorer les offres de formation et de garantir la qualité de celles-ci.

Les exigences requises pour le renouvellement de la certification étaient prévues par des prescriptions contraignantes de la norme eduQua ; partant, ledit refus reposait sur une base légale suffisante.

L'instance avait été dûment accréditée en avril 2006 par le service d'accréditation suisse, organe officiel placé sous la responsabilité du SECO.

Le grief relatif à la violation du principe de proportionnalité invoqué par le recourant était infondé. L'instance avait accordé de nombreux délais à M. V_____ pour lui permettre de produire le document attestant que M. G_____ disposait de la certification officielle requise. Suite au silence du recourant, l'instance s'était trouvée dans l'obligation de prendre une décision de refus de renouvellement de ladite certification. Un délai supplémentaire aurait privilégié abusivement B_____ qui aurait pu se prévaloir du label eduQua sans pour autant remplir les exigences requises pour donner droit audit renouvellement. Une telle solution allait à l'encontre de l'intérêt public et contrevenait au principe d'égalité de traitement.

Enfin, la perte du label eduQua n'avait d'incidence que sur le mandat conclu entre B_____ et l'OCE, lequel portait sur une ou deux sessions de cours par année. Le dommage économique résultant du refus de renouvellement de la certification n'était pas justifié à satisfaction par le recourant.

20. A la demande du recourant, le Tribunal administratif a autorisé un second échange d'écritures.

21. Dans sa réplique du 29 octobre 2007, le recourant a pris acte des exigences de la norme eduQua, s'agissant, notamment, de la nécessité, pour les responsables pédagogiques, de posséder un brevet fédéral ou une formation équivalente.

Néanmoins, il a persisté à invoquer le fait que le délai accordé par l'instance pour produire la validation des acquis de M. G_____ était trop court. Celle-là devait intervenir en décembre 2007.

L'instance avait fait preuve de "rigidité" dans l'application de la norme à l'encontre d'un institut ayant déjà fait ses preuves, et ce, en contradiction avec ce que le Conseil fédéral avait préconisé dans son message du 6 septembre 2000, relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (Message du Conseil fédéral du 6 septembre 2000 relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle, in FF 2000 5256).

Un mandat temporaire entre B_____ et une personne ayant le titre pédagogique requis aurait diminué la qualité des cours et freiné le concept de stimulation commerciale "Eaux Vives", outil créé par M. G_____ permettant une approche rapide de l'univers globalisé du commerce.

22. Le 30 novembre 2007, le conseil a dupliqué. Il a en substance repris son argumentation développée dans ses observations du 14 septembre 2007.

L'approche pragmatique, préconisée par le Conseil fédéral dans son message du 6 septembre 2000, concernait la mise en place du processus de certification qui se trouvait, à cette époque, à l'état de projet, et pas la procédure suivie en vue de la délivrance de la certification, procédure qui, depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation fédérale et cantonale en matière de formation professionnelle se devait d'être réglementée de façon précise.

23. A ce jour, M. V_____ n'a pas transmis au tribunal de céans le document relatif à l'obtention de la validation des acquis de M. G_____, document qui devait être délivré à ce dernier fin décembre 2007.

24. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. a. Le Tribunal administratif examine d'office sa compétence (ATA/503/2006 du 19 septembre 2006).

Le Tribunal administratif est l'autorité supérieure de recours en matière administrative (art. 56A al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05). Le recours est notamment ouvert contre les décisions des autorités administratives.

La compétence du tribunal de céans est donnée par le renvoi de l'article 61 alinéa 1 lettre c LFPr. Aucune des exceptions prévues à l'article 56B LOJ n'est en l'espèce réalisée.

Par ailleurs, le point 6.5.2 du règlement de certification de l'instance prévoit que les décisions prises par le conseil peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif.

Au vu de ce qui précède, le tribunal de céans est compétent pour connaître du présent litige.

b. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A LOJ ; art. 63 al. 1 let. a LPA).

2. Dans son message du 6 décembre 2000, le Conseil fédéral a admis que la norme eduQua est conforme aux articles 63 et 64a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) (FF 2000 précitée). La certification/qualité eduQua sert d'exemple pour illustrer le champ d'application des dispositions relatives à la formation continue contenues dans la LFPr ainsi que celles prévues par la loi genevoise sur la formation continue du 18 mai 2000 (LFCA - C 2 08), lesquelles sont toutes deux fondées sur l'article 64a Cst. Partant, la question de sa légalité n'a pas à être examinée. L'instance a fait application à juste titre de ce manuel lorsqu'elle a pris sa décision de refus relative au renouvellement de la certification requise par B_____.

3. Le recourant reproche au conseil d'avoir, d'une part, pris une décision arbitraire dans la mesure où il n'aurait pas tenu compte de l'obtention future de la validation des acquis de M. G_____, et, d'autre part d'avoir méconnu le principe de proportionnalité.

4. Toute personne a le droit d'être traitée par les organes de l'Etat sans arbitraire et conformément aux règles de la bonne foi (art 9 Cst.).

Selon la jurisprudence constante, une décision est arbitraire lorsqu'elle viole gravement une norme ou un principe juridique indiscuté ou lorsqu'elle heurte de manière choquante le sentiment de la justice et de l'équité. A cet égard, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que lorsque celle-ci est manifestement insoutenable, qu'elle se trouve en contradiction claire avec la situation de fait, si elle a été adoptée sans motif objectif ou en violation d'un droit certain. L'arbitraire ne résulte pas du seul fait qu'une autre solution pourrait entrer en considération ou même qu'elle serait préférable. Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que la motivation formulée soit insoutenable, il faut encore que la décision apparaisse arbitraire dans son résultat (ATF 128 I 177 consid. 2.1 p. 182 ; Arrêt du Tribunal fédéral 4P.149/2000 du 2 avril 2001 consid. 2 et arrêts cités ; ATA/126/2007 du 20 mars 2007 consid. 9a ; ATA/48/2007 du 6 février 2007 consid. 3 a).

Appelé à examiner le caractère arbitraire d'une décision, le Tribunal administratif suit le raisonnement du Tribunal fédéral en la matière.

5. Aux termes de l'article 8 alinéa 2 LFPr, la Confédération encourage le développement de la qualité, établit des normes de qualité et en surveille le respect.

6. Conformément à l'article 46 LFPr, les enseignants de la formation continue à des fins professionnelles disposent d'une formation spécifique dans leur spécialité et d'une formation pédagogique, méthodologique et didactique. L'alinéa 2 de ce même article prévoit que le Conseil fédéral fixe les exigences minimales de la formation des enseignants.

7. Le manuel eduQua s'adresse notamment aux institutions souhaitant obtenir ou renouveler une certification conforme à la procédure eduQua. Cette procédure a été élaborée, en adéquation avec les prescriptions prévues dans le message du Conseil fédéral du 6 septembre 2000 (FF 2000 précitée, p. 5306), dans le but de promouvoir l'offre, d'assurer la transparence et de créer ainsi des repères aussi bien pour les consommateurs que pour les autorités de subventionnement (points 1.1 et 1.2 du manuel eduQua).

8. Selon le point 6 du manuel eduQua, l'institution employant des formateurs occasionnels doit bénéficier de l'encadrement d'une personne ayant les compétences pédagogiques appropriées (ayant par exemple le brevet fédéral de formateur d'adultes ou diplôme équivalent). Le renouvellement de la certification pourra être refusé si cette condition n'est pas remplie.

9. En l'espèce, il est établi que M. G_____, personne chargée de l'encadrement des formateurs occasionnels auprès de B_____, n'est pas en possession d'un document établissant ses compétences pédagogiques.

Il n'est pas non plus contesté que depuis 2005, M. G_____ suit une procédure de validation des acquis. Cependant, celle-ci n'était pas achevée à la date prévue pour la correction des deux non-conformités relevées par l'instance ; partant, ce dernier ne possédait pas les qualifications requises pour permettre à B_____ de bénéficier du renouvellement de la certification.

10. Au vu de ce qui précède, la décision entreprise repose sur une appréciation exacte des faits, se justifie au regard des dispositions légales et réglementaires applicables et résulte d'une évaluation exacte des intérêts en présence.

Ce grief doit dès lors être écarté.

11. Le recourant allègue encore que, la décision attaquée ainsi que le refus de lui accorder un délai supplémentaire pour pouvoir produire le document requis

pour le renouvellement de la certification viole le principe de proportionnalité et ne répond pas à un intérêt public prépondérant.

12. Le principe de proportionnalité a pour fonction principale de canaliser l'usage de la liberté d'appréciation.

Il comprend une règle d'adéquation qui exige que le moyen choisi soit propre à atteindre le but fixé, mais aussi une règle de nécessité, qui impose qu'entre plusieurs moyens adaptés soit choisi celui qui porte le moins atteinte aux intérêts privés.

C'est donc lorsque la loi laisse à l'autorité le choix entre diverses mesures que celle-là est tenue de rechercher elle-même la mesure qui respecte le principe en cause (P. MOOR, Droit administratif I 1994, p. 417 et ss ; ACOM/45/2004 du 24 mai 2004 ; Arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2005 du 26 août 2005).

13. En l'espèce, la proposition de l'instance tendant à mandater pour une durée limitée, soit jusqu'à l'obtention par M. G_____ de la validation de ses acquis, une personne au bénéfice d'un titre pédagogique paraissait être une solution adéquate, présentant l'avantage de donner une suite favorable à la demande de renouvellement et permettant d'atteindre le but d'intérêt public recherché par la création et la mise en œuvre de la norme.

Les dispositions prévues dans ce manuel imposent à l'instance de respecter un certain cadre, lequel permet de pallier l'inégalité de traitement entre institutions.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que la décision entreprise satisfaisait aux règles d'adéquation et de subsidiarité.

Ce grief sera également rejeté.

14. Lorsqu'un texte utilise le verbe "pouvoir" - comme c'est le cas de la disposition précitée du manuel eduQua -, il s'agit fréquemment d'une "Kannvorschrift", laquelle implique la faculté d'opter entre deux ou plusieurs solutions, c'est-à-dire une véritable liberté d'appréciation (ATF 99 Ib 421 consid. 2b ; ATA/651/2006 du 5 décembre 2006 ; ATA/52/2005 du 1er février 2005 ; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel, 1984, p. 332 et les références citées) ; mais cette liberté n'est jamais absolue et, lorsqu'elle dépasse certaines bornes, son exercice est contraire à l'ordre juridique (GRISEL, op. cit., p. 333).

15. En l'espèce, et au vu de l'absence de documents permettant d'établir que les critères relatifs aux compétences pédagogiques de M. G_____ sont respectés, l'instance a apprécié les faits conformément au principe de l'interdiction de l'arbitraire.

La décision de refus de renouvellement de l'instance échappe ainsi à tous griefs.

16. Par ailleurs, l'argument du recourant selon lequel le délai fixé par l'instance pour la transmission dudit document était trop bref ne peut pas être suivi.

Il n'est pas contesté que B_____ a bénéficié de nombreux délais dans le but de lui permettre de produire les documents indispensables au renouvellement de la certification.

Le recourant s'était en outre engagé, le 26 septembre 2006, à transmettre à l'instance, au plus tard le 28 septembre 2006, le dossier comprenant les éléments nécessaires au renouvellement. N'ayant pas déposé le dossier à la date fixée, un nouveau contrat de certification a été conclu, dans lequel le délai pour la production des pièces requises a été reporté au 15 janvier 2007.

Pour le surplus, le recourant avait été informé, au cours de la première certification octroyée en 2003, de la future exigence, énoncée dans le manuel eduQua 2004, portant sur les qualifications pédagogiques formelles requises des responsables des formateurs occasionnels. La procédure de validation des acquis de M. G_____ aurait ainsi pu être entreprise au moment de la connaissance de ladite exigence, soit déjà en 2003.

Une prolongation supplémentaire du délai aurait été de nature à violer le principe d'égalité de traitement, par rapport aux autres institutions qui remplissaient les exigences requises pour le renouvellement de la certification, ainsi qu'à contrevenir aux buts de la certification, à savoir notamment assurer la transparence et créer des repères pour les consommateurs et les autorités de subventionnement.

Par conséquent, le recours est également mal fondé sur ce point.

17. Le refus de renouvellement de certification ne consacre ainsi aucune violation du principe de proportionnalité.

18. En tout point mal fondé, le recours interjeté par M. V_____ sera rejeté.

Vu l'issu du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge du recourant, qui succombe. Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 26 juillet 2007 par Monsieur V_____ contre la décision du conseil de l'instance de certification/qualité Proformations du 28 juin 2007 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge du recourant un émolument de CHF 1'000.- ;

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

dit que, conformément aux articles 82 et suivants de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'article 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession de le recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Me Philippe Pralong, avocat du recourant, au conseil de l'instance de certification/qualité Proformations, à l'office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, ainsi qu'au secrétariat d'état à l'économie.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i :	la vice-présidente :
P. Pensa	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :