Tribunale federale
Tribunal federal

{T 1/2}
2A.216/2005 /fzc

Arrêt du 5 décembre 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges Merkli, Président,
Betschart, Hungerbühler, Wurzburger et Yersin.
Greffier: M. Addy.

Parties
Association suisse des comptables / contrôleurs de gestion diplômés, recourante,
représentée par Me Jean-Marc Reymond, avocat,

contre

Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, 3003 Berne,
Commission de recours du Département fédéral de l'économie, 3202 Frauenkappelen,

Objet
conversion de titre,

recours de droit administratif contre la décision de la Commission de recours du Département fédéral de l'économie du 25 février 2005.

Faits:
A.
La Société suisse des employés de commerce est responsable des examens pour l'obtention du brevet fédéral de comptable et pour l'obtention du diplôme fédéral de comptable/contrôleur de gestion. Chacune de ces deux professions a fait l'objet d'un règlement distinct, édicté le 22 juin 1982 par la société prénommée et approuvé le 6 août 1982 par le Département fédéral de l'économie. Ces règlements ont été abrogés et remplacés le 29 mai 1999 par un règlement intitulé Ëxamen pour l'obtention du brevet fédéral de Spécialiste en finance et en comptabilitéët par un autre règlement intitulé Ëxamen pour l'obtention du diplôme d'Experte/Expert en finance et en controlling.. Ces deux règlements ont été approuvés le 5 novembre 1999 par le Département fédéral de l'économie publique. L'art. 21 du premier de ces règlements dispose sous l'intitulé Ïtitre et publication¨:
ÏCelui qui a passé avec succès l'examen reçoit un brevet signé par le président de la Commission des examens et le directeur de l'OFFT. Ce brevet est établi par l'OFFT dont il porte le sceau. Le brevet est un titre attestant que son titulaire possède les qualifications nécessaires pour assumer des fonctions supérieures dans la profession.
-:-
-:-
-:-
2Le porteur du brevet a le droit de porter le titre:

Fachfrau/Fachmann Finanz-und Rechnungswesen mit
eidgenössischem Fachausweis
Spécialiste en finance et comptabilité avec brevet fédéral
Specialista in finanza e contabilità con attesto professionale
federale

Swiss Certified Specialist for Finance and Accounting
3Les noms des porteurs de brevets sont publiés dans la Feuille fédérale et inscrits dans un registre tenu par l'OFFT. Sous réserve de la Loi sur la protection des données, ce registre est ouvert à chacun pour consultation (art. 55, al. 3 de la LFPr).
4Les comptables avec brevet fédéral actuels ont le droit de porter le nouveau titre de Ëspécialiste en finance et comptabilité avec brevet fédéral¨ a partir de la première session d'examen selon le présent règlement.
5Seuls les possesseurs du brevet ont le droit de porter le titre protégé selon art. 21.4 (La version allemande du texte prévoit que seuls les possesseurs du brevet et les personnes autorisées selon l'art. 21.4 ont le droit de porter le titre: Żur Führung des geschützten Titels sind nur die Inhaber des Fachausweises und Berechtigte gemäss Art. 21.4 befugt¨). Quiconque se l'arroge sans avoir subi l'examen ou utilise un titre donnant l'impression d'avoir passé l'examen est punissable d'emprisonnement ou d'amende.¨
L'art. 21 du second règlement dispose de même, sous l'intitulé T̈itre et publication¨:
Ï1Celui qui a passé avec succès l'examen reçoit un diplôme signé par le président de la Commission des examens et le directeur de l'OFFT. Ce diplôme est établi par l'OFFT dont il porte le sceau. Le diplôme est un titre attestant que son titulaire possède les qualifications nécessaires pour assumer des fonctions supérieures dans sa profession.
2Le porteur du diplôme a le droit de porter le titre:

Diplomierte Expertin/Diplomierter Experte in
Rechnungslegung und Controlling
Experte diplômée/Expert diplômé en finance et controlling
Esperta diplomata/Esperto diplomato in finanza e controlling
Swiss Certified Expert for Accounting and Controlling with
Federal Diploma
3Les noms des porteurs de diplômes sont publiés dans la Feuille fédérale et inscrits dans un registre tenu par l'OFFT. Sous réserve de la Loi sur la protection des données, ce registre est ouvert à chacun pour consultation (art. 55, al. 3 de la LFPr).
4Les comptables/contrôleurs de gestion actuels ont le droit de porter le nouveau titre d'Ëxperte diplômée/Expert diplômé en finance et controlling¨ a partir de la première session d'examen selon le présent règlement.
5Seuls les possesseurs du diplôme ont le droit de porter le titre protégé selon art. 21.4 (Même remarque que supra à l'art. 21 ch. 4 du premier règlement). Quiconque se l'arroge sans avoir subi l'examen ou utilise un titre donnant l'impression d'avoir passé l'examen est punissable d'emprisonnement ou d'amende.¨
B.
Le 22 octobre 2003, l'Association suisse des comptables/contrôleurs de gestion diplômés (Swisco) (ci-après: l'Association) a demandé à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (ci-après: l'Office fédéral) de rendre une décision selon laquelle les porteurs d'anciens diplômes (Ëcomptable/Contrôleur de gestion, respectivement Ëcomptable avec brevet fédéral¨) avaient droit à la réimpression de nouveaux diplômes (Ëxperte/Expert en finance et controlling, respectivement Ëspécialiste en finance et en comptabilité avec brevet fédéral¨). L'Office fédéral a rendu une décision négative en date du 10 mars 2004.

Le recours formé contre cette décision a été rejeté le 25 février 2005 par la Commission de recours DFE.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, l'Association conclut à l'annulation de la décision du 25 février 2005 de la Commission de recours DFE et à la constatation que les porteurs d'anciens diplômes ont droit à la délivrance de nouveaux diplômes par et aux frais de l'Office fédéral.

La Commission de recours DFE renonce à se déterminer, tout en renvoyant aux motifs de sa décision. Le Département fédéral de l'économie, soit l'Office fédéral, conclut au rejet du recours.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
La décision attaquée se fonde sur le droit public fédéral au sens des art. 97 OJ et 5 PA, soit la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr; RS 412.10), entrée en vigueur le 1er janvier 2004.

Aucun des cas d'irrecevabilité du recours de droit administratif selon les art. 99 à 101 OJ n'est réalisé.

Une association peut agir par la voie du recours de droit public en vue de sauvegarder les intérêts de ses membres, même si elle n'est pas directement touchée par l'acte entrepris. Il faut notamment qu'elle ait la personnalité juridique et que la défense des intérêts de ses membres figure parmi ses buts statutaires. En outre, ses membres, du moins la majorité ou un grand nombre d'entre eux, doivent être personnellement touchés par l'acte litigieux (ATF 130 I 26 consid. 1.2.1 p. 30, 82 consid. 1.3 p. 85, 290 consid. 1.3 p. 292). La recourante remplit ces conditions. En particulier, selon ses statuts, elle a notamment pour but de promouvoir les titres de l'Association auprès des milieux économiques, juridiques et administratifs et de sauvegarder les intérêts de ceux qui en sont titulaires. Par ailleurs, un grand nombre de ses membres sont personnellement touchés par la décision attaquée.

Formé en temps utile et dans les formes prescrites, le recours est dès lors recevable.
2.
La décision attaquée se fonde sur la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle, déjà en vigueur lorsque l'autorité de première instance s'est prononcée le 10 mars 2004. Comme la Commission de recours DFE l'a mentionné, l'ancienne loi fédérale du 19 avril 1978 sur la formation professionnelle (RO 1979, 1687) ne contenait pas de dispositions différentes pour ce qui concerne la solution du présent litige. En particulier, aucune des deux lois n'a posé des règles particulières sur la conversion de diplômes délivrés selon un ancien règlement en diplômes analogues à ceux remis aux personnes ayant satisfait aux exigences d'un nouveau règlement. Dès lors, il convient d'appliquer le nouveau droit.
3.
3.1
Selon l'art. 1 al. 1 LFPr, la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail (partenaires sociaux, associations professionnelles, autres organisations compétentes et autres prestataires de la formation professionnelle). La loi régit notamment la formation professionnelle supérieure (art. 2 al. 1 lettre b LFPr). Celle-ci fait l'objet des art. 26 à 29 LFPr. En ce qui concerne les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs, l'art. 28 al. 2 LFPr dispose:
Ës organisations du monde du travail compétentes définissent les conditions d'admission, le niveau exigé, les procédures de qualification, les certificats délivrés et les titres décernés. Elles tiennent compte des filières de formation qui font suite aux examens. Leurs prescriptions sont soumises à l'approbation de l'office...)..
Au titre des dispositions générales du chapitre 5 de la loi (section 1, art. 33 à 36 LFPr), consacré aux procédures de qualification, certificats et titres, l'art. 33 LFPr prévoit:
Ës qualifications professionnelles sont attestées par un examen global, par une combinaison d'examens partiels ou par d'autres procédures de qualification reconnus par l'office..
Pour la formation professionnelle supérieure (chapitre 5, section 3, art. 42 à 44 LFPr), l'art. 43 de la loi dispose:
ÏLe brevet est décerné à la personne qui a réussi l'examen professionnel fédéral. Le diplôme est décerné à la personne qui a réussi l'examen professionnel fédéral supérieur.
2Le brevet et le diplôme sont délivrés par l'office.
3L'office tient un registre public des noms des titulaires d'un brevet ou d'un diplôme..
Enfin, l'art. 36 de l'Ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr; RS 412.101) précise:
ÏL'organe compétent pour l'examen professionnel ou pour l'examen professionnel fédéral supérieur se prononce par voie de décision sur l'admission aux procédures de qualification et sur l'attribution du brevet ou du diplôme.
2Les brevets et les diplômes sont délivrés par l'office. Les candidats peuvent choisir la langue officielle dans laquelle ils souhaitent que leur brevet ou leur diplôme soit établi.
3Les brevets et les diplômes sont signés par le président de l'organe compétent pour la procédure de qualification et par le directeur de l'office.¨
3.2 Il résulte de ce qui précède que la qualification professionnelle d'Expert diplômé en finance et controlling ou de Spécialiste en finance et en comptabilité avec brevet fédéral au sens des deux règlements prémentionnés de 1999 dépend de la réussite d'un examen. Le diplôme ou le brevet qui est ensuite délivré atteste précisément

de la réussite de cet examen. On ne voit dès lors pas comment un tel diplôme ou brevet pourrait être remis à des personnes qui n'ont précisément pas réussi l'examen requis (cf. aussi arrêt 2P.46/2004 du 18 août 2004, consid. 3.3.2 sur l'exigence de réussite d'un examen ne pouvant être remplacée par une pratique professionnelle). Quant à la conversion de l'ancien diplôme de Comptable/Contrôleur de gestion ou de Comptable avec brevet fédéral obtenu selon les règlements de 1982 en diplôme ou brevet conforme aux règlements de 1999, force est de constater qu'aucune disposition légale ne l'a prévue. La situation est donc différente de celle qui existe pour les hautes écoles spécialisées. En effet, selon l'art. 25 al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES; RS 414.71), le Conseil fédéral fixe les modalités selon lesquelles les écoles supérieures reconnues changent de
statut pour obtenir celui de haute école spécialisée et détermine la modification en conséquence des titres décernés jusqu'à ce jour par ces établissements. Sur cette base, l'art. 26 de l'Ordonnance du 11 septembre 1996 sur les hautes écoles spécialisées (OHES; RS 414.711) permet, à certaines conditions, la conversion des anciens diplômes en titres nouveaux. Il faut encore noter que, contrairement aux écoles supérieures spécialisées, où l'ensemble de la filière de formation est reconnu, seuls les règlements et le déroulement des examens sont réglementés dans le cas des examens professionnels fédéraux et des examens professionnels fédéraux supérieurs (Message relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle, FF 2000 VI 5256, 5296).

Que les anciens titres ne puissent être convertis en titres nouveaux ne viole pas non plus l'égalité de traitement dans la mesure où les nouveaux règlements prévoient comme matières d'examen différentes branches qui n'étaient pas au programme de l'examen selon les anciens règlements de 1982, soit pour le diplôme d'Expert en finance et controlling, le controlling, l'établissement des comptes selon les normes internationales, ainsi que l'économie d'entreprise et politique et, pour le brevet de Spécialiste en finance et comptabilité, la finance, l'organisation et l'informatique, ainsi que l'administration du personnel (cf. arrêt 2P.74/2004 du 1er avril 2005, consid. 3.3 et 2P.197/2000 du 20 décembre 2000, consid. 3c).
3.3 Il reste à déterminer la portée de l'art. 21 al. 4 des deux règlements de 1999, qui ont une teneur analogue. Ces textes autorisent les porteurs d'anciens brevets ou diplômes délivrés selon les règlements de 1982 à porter les nouveaux titres, respectivement de Spécialiste en finance et comptabilité avec brevet fédéral ou d'Experte diplômée/Expert diplômé en finance et controlling à partir de la première session d'examen tenue conformément aux deux règlements nouveaux. Ces dispositions ne sont pas d'une compréhension aisée, surtout en relation avec les dispositions transitoires prévues à l'art. 25 des deux règlements de 1999. De plus, on peut se demander si elles s'harmonisent vraiment avec l'art. 36 LFPr, selon lequel ¨seuls les titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation professionnelle initiale ou une formation professionnelle supérieure sont habilités à se prévaloir du titre prévu par les prescriptions correspondantes¨(cf. aussi art. 63 LFPr sanctionnant l'abus de titre). Il n'y a pas lieu d'examiner plus avant cette question dans la mesure où l'art. 21 al. 4 des deux règlements de 1999 n'est pas mis en cause par le présent recours. Que les titulaires d'anciens brevets ou diplômes soient autorisés à porter le nouveau
titre en vertu de la disposition précitée signifie simplement que ceux qui portent le titre nouveau peuvent être des titulaires soit du brevet ou diplôme ancien, soit du brevet ou diplôme nouveau. L'art 21 al. 4 des règlements de 1999 n'implique cependant pas que les porteurs des anciens diplômes puissent obtenir la délivrance de nouveaux diplômes conformes aux règlements de 1999 (sur une situation présentant une certaine analogie, voir l'arrêt 2A.284/2004 du 5 octobre 2004, consid. 2.6). Le texte même de la disposition ne le prévoit pas. De plus, matériellement, on ne voit pas qu'il y ait lieu d'établir un document officiel attestant la réussite d'un examen qui n'a pas été passé.

La recourante soutient encore que le principe de la confiance a été violé, car les titulaires de l'ancien diplôme pouvaient croire que la conséquence logique de l'art. 21 al. 4 des deux règlements de 1999 était la conversion de leur ancien diplôme ou brevet avec établissement d'un nouveau document conforme aux règlements de 1999. Il n'y a pas lieu de s'arrêter longuement sur cet argument. En effet, il manque d'emblée l'une des conditions posées par la jurisprudence pour que puisse être invoqué le principe de la bonne foi, savoir que l'administré, en se fondant sur les déclarations et le comportement de l'autorité, ait pris des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice (ATF 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 et les arrêts cités).
4.
Enfin, on ne voit pas que le principe de la proportionnalité ait été violé s'agissant du refus de délivrer un diplô-

me auquel les intéressés n'ont pas de droit.
5.
Dès lors, le recours doit être rejeté sans qu'il soit nécessaire d'examiner encore l'argument de l'Office fédéral sur les difficultés pratiques relatives à l'impression de nouveaux diplômes en remplacement des anciens titres.

Un émolument judiciaire sera mis à la charge de la recourante (art. 156 al. 1 OJ)

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Un émolument judiciaire de 3'000 fr. est mis à la charge de la recourante.
3.
Le présent arrêt est communiqué en copie au mandataire de la recourante, à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie et à la Commission de recours du Département fédéral de l'économie ainsi qu'au Département fédéral de l'économie.
Lausanne, le 5 décembre 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: