

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

2C 103/2023

Arrêt du 13 septembre 2023

Ile Cour de droit public

Composition

Mmes et M. les Juges fédéraux  
Aubry Girardin, Présidente, Donzallaz et Hänni.  
Greffière : Mme Jolidon.

Participants à la procédure

A. \_\_\_\_\_ Sàrl,  
représenté par Me Frédéric Hainard, avocat,  
recourante,

contre

1. Commission assurance qualité de l'Association des services des automobiles (ASA), Thunstrasse 9, 3005 Bern,  
représentée par Me Pierre Heinis, avocat,
2. Conseil d'administration du Service cantonal des automobiles et de la navigation (SCAN), Malvilliers, Champs-Corbet 1, 2043 Boudevilliers,  
intimés.

Objet

Autorisation pour organiser la formation complémentaire pour les titulaires de permis de conduire à l'essai,

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public, du 5 janvier 2023 (CDP.2021.299).

Faits :

A.

A. \_\_\_\_\_ Sàrl a pour projet de dispenser des cours pour la formation complémentaire des titulaires de permis de conduire à l'essai en utilisant uniquement des simulateurs de conduite. En 2019 et 2020, la société a eu divers échanges avec l'Association des services des automobiles, organisation de prestations de services en faveur des services des automobiles cantonaux, l'Office fédéral des routes et le Service cantonal des automobiles et de la navigation de la République et canton de Neuchâtel (ci-après: le Service cantonal des automobiles), afin de déterminer si un tel projet était réalisable.

Parmi ceux-ci, dans un courrier électronique du 27 septembre 2019, l'Office fédéral des routes a fait savoir à l'intéressée que: " [...]le Conseil fédéral ne prescrit pas l'organisation concrète de la journée de formation. Les instructions de l'Office fédéral des routes ne comportent aucune prescription nouvelle pour la nouvelle formation complémentaire. Elles montre [recte:montrent]la manière dont le cours peut être organisé et indiquent la forme que peuvent prendre les locaux d'enseignement, les places d'instruction et le matériel didactique, afin de garantir un déroulement sans danger de la formation complémentaire et la réalisation des objectifs. Cependant, les organisateurs du cours sont libres dans la mise en oeuvre concrète. Ainsi, il est également possible d'atteindre les objectifs du cours précités à l'aide d'un simulateur de conduite, si bien qu'il ne nous semble pas

nécessaire d'organiser une rencontre à ce sujet". Dans un courriel du 20 décembre 2019, cet office a précisé que "l'utilisation de simulateurs pour la formation complémentaire des nouveaux conducteurs n'est ni prescrite ni proscrite" et a rappelé qu'il n'était pas compétent pour délivrer les autorisations pour dispenser la formation complémentaire. Par

courrier du 5 février 2020, l'Association des services des automobiles a informé l'intéressée que la formation complémentaire impliquait l'usage d'un véhicule, de sorte que les cours ne pouvaient pas être dispensés exclusivement au moyen de simulateurs de conduite.

B.

B.a. Le 9 février 2021, A.\_\_\_\_\_ Sàrl a requis du Service cantonal des automobiles respectivement de l'Association des services des automobiles, dont la société avait préalablement contesté la compétence, une décision formelle quant à sa demande d'autorisation d'organiser la formation complémentaire. Le Service cantonal des automobiles a nié sa compétence par courrier du 12 février 2021; l'Association des services des automobiles a également nié la sienne, le 17 février 2021. Malgré cette prise de position, la Commission Assurance qualité de ladite association a, par décision du 16 avril 2021, refusé de permettre à A.\_\_\_\_\_ Sàrl de dispenser des cours de formation complémentaire en recourant exclusivement à des simulateurs de conduite.

A.\_\_\_\_\_ Sàrl a attaqué cette décision auprès de la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel (ci-après: le Tribunal cantonal) demandant, à titre préjudiciel, la constatation de l'incompétence de l'Association des services des automobiles en matière de formation complémentaire. Par arrêt du 17 juin 2021, le Tribunal cantonal a transmis le recours de A.\_\_\_\_\_ Sàrl à l'encontre de la décision du 16 avril 2021 de l'Association des services des automobiles au Conseil d'administration du Service cantonal des automobiles, comme objet de sa compétence. Le 23 août 2021, ledit Conseil l'a rejeté, sans avoir examiné la compétence de l'Association des services des automobiles pour rendre des décisions.

B.b. Contre la décision du 23 août 2021 du Service cantonal des automobiles, A.\_\_\_\_\_ Sàrl a recouru au Tribunal cantonal en concluant à la constatation de la nullité de la Convention du 16 janvier 2008 concernant la délégation de tâches en matière de formation en deux phases des nouveaux conducteurs et la constatation de l'incompétence de l'Association des services des automobiles en matière de formation complémentaire, à l'octroi de l'autorisation de dispenser les cours de formation complémentaire avec l'usage de simulateurs de conduite.

Par arrêt du 5 janvier 2023, le Tribunal cantonal a rejeté le recours de A.\_\_\_\_\_ Sàrl à l'encontre de la décision du 23 août 2021 du Conseil d'administration du Service cantonal des automobiles. Il a en substance considéré, au regard des dispositions topiques, que l'Association des services des automobiles ne possédait aucune compétence décisionnelle; les organisateurs de cours devaient déposer leur demande d'autorisation devant cette entité qui avait pour tâche d'examiner si les conditions relatives à l'organisation de la formation complémentaire étaient remplies; toutefois, sur la base de ces constatations, il appartenait au Service cantonal des automobiles de rendre une décision quant à l'octroi de l'autorisation et non à ladite association; bien que le vice fût grave et manifeste, il ne se justifiait pas de constater la nullité de la décision du 16 avril 2021, compte tenu de la sécurité du droit, du fait que A.\_\_\_\_\_ Sàrl n'avait pas été privée d'une voie de droit, ainsi que du principe de l'économie de procédure; en effet, le Service cantonal des automobiles, selon ses observations au dossier, aurait rendu une décision allant dans le même sens que celle de l'Association des services des automobiles. Sur le fond,

l'interprétation des dispositions fédérales topiques démontrait que le fait de disposer d'une place d'instruction pour la pratique du freinage, des virages et de la distance de sécurité constituait un critère décisif pour la délivrance d'une autorisation; or, A.\_\_\_\_\_ Sàrl ne disposait pas d'une telle place, puisqu'elle envisageait de dispenser des cours exclusivement sur simulateur.

C.

Agissant par la voie du recours en matière de droit public, subsidiairement par celle du recours constitutionnel subsidiaire, A.\_\_\_\_\_ Sàrl demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, de réformer l'arrêt du 5 janvier 2023 du Tribunal cantonal et de constater que la décision du 16 avril 2021 de l'Association des services des automobiles est nulle et de nul effet; subsidiairement, d'annuler cet arrêt et de renvoyer la cause

au Conseil d'administration du Service cantonal des automobiles pour une nouvelle décision.

Le Service cantonal des automobiles et l'Association des services des automobiles estiment que le recours est irrecevable et mal fondé. Le Tribunal cantonal et l'Office fédéral des routes se réfèrent à l'arrêt attaqué et concluent au rejet du recours.

A. \_\_\_\_\_ Sàrl a persisté dans ses conclusions, en date du 2 mai 2023.

Considérant en droit :

1.

La présente cause a trait à la demande d'autorisation d'organiser la formation complémentaire pour les titulaires du permis de conduire à l'essai, en application de l'ordonnance fédérale du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (ordonnance réglant l'admission à la circulation routière, OAC; RS 741.51). Il s'agit donc d'une cause relevant du droit public (cf. art. 82 let. a LTF), qui ne tombe pas sous le coup d'une exception de l'art. 83 LTF.

Le recours en matière de droit public, déposé en temps utile (art. 100 LTF) et en la forme prévue (art. 42 LTF) à l'encontre d'un arrêt final (art. 90 LTF) rendu par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF) par l'intéressée qui a la qualité pour recourir (art. 89 al. 1 LTF), est recevable (art. 82 let. a LTF). Ceci a pour conséquence que le recours constitutionnel subsidiaire, également déposé par la recourante, est irrecevable (art. 113 LTF a contrario).

2.

Le litige porte sur le refus d'autoriser la recourante à organiser des cours portant sur la formation complémentaire pour les titulaires du permis de conduire à l'essai, au motif que celle-ci envisage une formation se déroulant uniquement avec des simulateurs de conduite.

3.

3.1. Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF); il n'examine cependant la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé par la partie recourante (cf. art. 106 al. 2 LTF); l'acte de recours doit contenir un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés et préciser de façon circonstanciée en quoi consiste la violation, faute de quoi il n'est pas entré en matière sur le grief (ATF 145 I 121 consid. 2.1; 142 V 577 consid. 3.2).

3.2. Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours en matière de droit public ne peut servir à critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause. Lorsque la partie recourante entend s'en prendre aux faits ressortant de l'arrêt entrepris, elle doit établir de manière précise la réalisation de ces conditions, c'est-à-dire qu'elle doit exposer, de manière circonstanciée, que les faits retenus l'ont été d'une manière absolument inadmissible, et non seulement discutable ou critiquable (cf. art. 106 al. 2 LTF). A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (ATF 148 I 160 consid. 3; 145 V 188 consid. 2). Le Tribunal fédéral n'entre pas en matière sur les critiques de nature appellatoire (ATF 147 IV 73 consid. 4.1.2; 146 IV 114 consid. 2.1).

La motivation du recours ne satisfait pas à ces exigences. Dans son mémoire, après avoir rappelé les principes susmentionnés, l'intéressée se contente de renvoyer aux faits qu'elle présente à l'appui de ses griefs. Elle conteste ainsi l'établissement des faits, comme elle le ferait en procédure d'appel. Elle en présente sa propre version, sans démontrer que les faits établis par le Tribunal cantonal l'auraient été de manière manifestement inexacte ou arbitraire. Par conséquent, le Tribunal fédéral se fondera sur les faits tels qu'ils ressortent de l'arrêt attaqué.

4.

La recourante estime que le Tribunal cantonal aurait dû prononcer la nullité de la décision du 16 avril 2021

de l'Association des services des automobiles. Elle souligne que la sécurité du droit n'aurait pas été mise en péril par une telle constatation. Elle reproche également à l'autorité précédente d'avoir préjugé du fait que le Service cantonal des automobiles aurait rendu une décision identique à celle de l'Association des services des automobiles.

4.1. D'après la jurisprudence, la nullité d'une décision n'est admise que si le vice dont elle est entachée est particulièrement grave, si ce vice est manifeste ou du moins facilement décelable et si, en outre, la constatation de la nullité ne met pas sérieusement en danger la sécurité du droit (ATF 147 III 226 consid. 3.1.2; 146 I 172 consid. 7.6). Des vices de fond n'entraînent qu'exceptionnellement la nullité d'une décision; en revanche, de graves vices de procédure, ainsi que l'incompétence qualifiée de l'autorité qui a rendu la décision sont des motifs de nullité (ATF 148 II 564 consid. 7.2; 145 III 436 consid. 4; 144 IV 362 consid. 1.4.3; 139 II 243 consid. 11.2). La nullité ne doit donc pas être admise facilement (ATF 130 II 430 consid. 3.3).

La décision d'une autorité fonctionnellement et matériellement incompétente pour statuer est affectée d'un vice grave. Elle n'est néanmoins pas nulle d'emblée en ce sens que, dans ce cas également, les trois conditions susmentionnées doivent être remplies de manière cumulative (cf. ATF 136 II 489 consid. 3.3; arrêt 1C 497/2020 du 27 juin 2022 consid. 6.4.1).

4.2. D'après l'art. 27e OAC, une autorisation est requise pour organiser la formation complémentaire pour les titulaires du permis de conduire à l'essai (cf. art. 27a ss OAC) et l'autorité compétente du canton d'établissement l'accorde si elle constate que le requérant remplit les conditions légales énumérées par cette disposition. L'art. 27g al. 1 let. a et al. 2 OAC prévoit que les cantons surveillent la réalisation de la formation complémentaire et qu'ils peuvent déléguer l'exécution de ces tâches à d'autres organes.

Selon l'art. 6 al. 1 let. a de la loi neuchâteloise du 24 juin 2008 sur le service cantonal des automobiles et de la navigation (LSCAN/NE; RS/NE 761.400), ce service compte parmi ses missions principales, celle d'exécuter les tâches qui lui sont confiées par la législation sur la circulation routière. Ledit service a signé, en date du 16 janvier 2008, une convention avec l'Association des services des automobiles aux termes de laquelle il lui a délégué toutes les compétences énumérées à l'art. 27g al. 1 OAC, parmi lesquelles figure la surveillance de la réalisation des cours de formation complémentaire (art. 4 al. 1 let. a); l'art. 4 al. 2 de cette convention dispose:

”Le Mandataire [l'Association des services des automobiles]surveille, contrôle et peut adresser des demandes au Mandant [le Service cantonal des automobiles]. Les décisions étatiques fondées sur une base légale sont de la compétence exclusive du Mandant.”

4.3. L'Association des services des automobiles est active dans le domaine de la circulation routière et elle fournit des prestations en faveur des services automobiles cantonaux, notamment en lien avec la formation complémentaire pour les titulaires du permis de conduire à l'essai; elle regroupe les chefs d'office des services des automobiles et des contrôles des véhicules à moteur des cantons et de la Principauté de Liechtenstein et a pour but l'application uniforme des prescriptions en matière de circulation dans les cantons (cf. arrêt 1C 406/2022 du 26 septembre 2022 consid. 4).

Selon la jurisprudence relative au droit fédéral (cf. art. 5 PA), la délégation de tâches publiques à un organisme extérieur à l'administration peut implicitement comprendre le pouvoir décisionnel au niveau fédéral nécessaire à leur accomplissement, pour autant qu'une loi spéciale ne l'exclue pas et que l'exercice d'un tel pouvoir de décision soit indispensable à l'organisme concerné pour réaliser lesdites tâches. Le plus souvent, la question de savoir si la délégation d'une tâche publique englobe celle d'un pouvoir décisionnel ne trouve pas de réponse évidente dans le texte légal et il faut déterminer par voie d'interprétation l'existence et, le cas échéant, l'étendue et le champ d'application précis d'un tel pouvoir (ATF 144 II 376 consid. 7.1; cf. YVES DONZALLAZ, in Commentaire de la LTF, 3e éd., 2022, n°41 ad art. 82 LTF). On ne peut toutefois pas considérer que la délégation de certaines tâches du Service cantonal des automobiles à l'Association des services des automobiles comprend implicitement le pouvoir de prendre des décisions. Il découle, en effet, du texte clair de l'art. 4 de la convention que, s'il incombe à cette association de surveiller la réalisation des cours de formation complémentaire, les décisions

d'autorisation pour organiser cette formation (cf. art. 27e OAC) relèvent de la compétence du Service cantonal des automobiles. Ladite association ne possède donc aucun pouvoir en la matière, comme l'ont constaté à bon

droit les juges précédents. Ainsi, le vice dont est entachée la décision du 16 avril 2021 de cette association doit être qualifié de grave.

En revanche, ce vice n'est pas manifeste. On en veut pour preuve le fait que le Service cantonal des automobiles avait initialement nié sa compétence par courrier du 12 février 2021. En outre, ce service s'est déjà prononcé sur le fond du litige après que le Tribunal cantonal lui avait transmis, le 17 juin 2021, le dossier à la suite du recours de A. \_\_\_\_\_ Sàrl à l'encontre de la décision du 16 avril 2021 de l'Association des services des automobiles (cf. "Faits" let. B.a). Il a ainsi rendu le 23 août 2021 une décision circonstanciée traitant de l'autorisation d'organiser la formation complémentaire pour les titulaires du permis de conduire à l'essai dans laquelle il explique très clairement la raison pour laquelle il ne peut être fait droit à la demande en cause. Cela étant, le Tribunal cantonal aurait déjà dû constater, dans son arrêt du 17 juin 2021 par lequel il transmettait le recours de A. \_\_\_\_\_ Sàrl au Service cantonal des automobiles comme objet de sa compétence, l'incompétence décisionnelle de l'Association des services des automobiles.

La recourante n'en a toutefois subi aucun préjudice. Elle a, en effet, pu attaquer la décision du 23 août 2021 du Service des automobiles devant le Tribunal cantonal en faisant valoir la nullité et des griefs sur le fond de la cause et les juges précédents se sont ainsi prononcés, non seulement sur la nullité, mais aussi sur le rejet de la demande d'autorisation. Dans son recours devant le Tribunal fédéral, l'intéressée a, par conséquent, été à même d'également faire valoir des griefs sur le fond, en plus de la nullité. Ainsi, l'incompétence de l'Association des services des automobiles n'a eu aucune conséquence sur les droits procéduraux et matériels de la recourante. La sécurité du droit n'a donc pas été mise en péril. Dans un tel contexte, et compte tenu de l'intérêt de l'intéressée à ce que la cause soit tranchée au fond dès que possible, il apparaît au surplus comme contraire au principe d'économie de procédure de renvoyer l'affaire au Service cantonal des automobiles, comme objet de sa compétence, alors qu'il s'est déjà prononcé sur le fond.

En conclusion, le grief relatif à la nullité de la décision du 16 avril 2021 de l'Association des services des automobiles est rejeté.

## 5.

Sous le titre "Violation de l'interdiction de l'arbitraire", la recourante soutient que la partie des cours relative aux exercices et à l'enseignement pratique peut avoir lieu exclusivement sur simulateurs de conduite et que l'autorisation requise aurait dû lui être octroyée, contrairement à ce qu'ont retenu les juges précédents.

5.1. Le permis de conduire à l'essai (ou permis à deux phases) a été introduit le 1er décembre 2005, puis le système mis en place a fait l'objet d'une modification (cf. ordonnance réglant l'admission à la circulation routière du 14 décembre 2018, entrée en vigueur le 1er janvier 2020 [RO 2019 191]) et est applicable en l'espèce, la demande de la recourante ayant été formulée en 2021.

Le nouveau conducteur doit démontrer ses aptitudes pratiques en matière de conduite pendant une période probatoire de trois ans (cf. art. 15a al. 1 LCR) avant qu'un permis de conduire de durée illimitée lui soit octroyé. Il doit également suivre la formation complémentaire prévue aux art. 27a à 27g OAC (cf. art. 15b al. 2 LCR). Ces cours, essentiellement pratiques, doivent apprendre aux titulaires du permis de conduire à l'essai à mieux reconnaître et éviter les dangers sur la route ainsi qu'à ménager l'environnement (art.15a al. 2bis LCR). Les objectifs de la formation complémentaire, qui dure une journée (cf. art. 27a al. 1 OAC), consistent à permettre aux participants de freiner rapidement, en toute sécurité et en utilisant la capacité de décélération maximale dont dispose le véhicule, ainsi que d'appliquer les principes d'une conduite économe et respectueuse de l'environnement; cette formation a aussi pour but de développer les connaissances des participants relatives aux principaux facteurs d'accidents en leur faisant expérimenter des situations de conduite dans des conditions proches de la réalité (cf. art. 27b OAC). Les Commentaires concernant la révision des prescriptions relatives au permis de conduire (sous <https://www.astra.admin.ch/astra/fr/home.html>, Thèmes, Permis de conduire/formation, Révision permis de conduire, Modifications d'ordonnance [14 décembre 2018], consulté le 2 août 2023, ci-après: les Commentaires) relèvent à ce sujet que les participants doivent obligatoirement s'entraîner au freinage d'urgence ainsi qu'à la conduite économe et respectueuse de l'environnement; les cours sont dispensés sur les places d'instruction disponibles; la formation à la conduite économe et respectueuse de l'environnement peut aussi être suivie à l'aide de simulateurs, pour lesquels une autorisation n'est plus requise (ch. 12.1, ad art. 27b al. 1). Ils précisent également que, selon l'ordonnance, les cours visent à développer les connaissances sur les principaux facteurs d'accidents

et doivent être orientés sur la pratique ("expérimenter des situations de conduite dans des conditions proches de la réalité"); pour le reste, les organisateurs sont libres de concevoir les cours à leur guise (ch. 12.2, ad art. 27b al. 2). En principe, le candidat suit la formation complémentaire avec son propre véhicule; l'organisateur du cours peut mettre des véhicules à la disposition des participants qui ne possèdent pas leur propre véhicule (art. 27a al. 4 OAC).

Selon l'article 27e let. a OAC, une autorisation est requise pour organiser la formation complémentaire et l'autorité compétente du canton d'établissement l'accorde si elle constate notamment que le requérant dispose des locaux d'enseignement, des places d'instruction et du matériel didactique garantissant un déroulement sans danger de la formation complémentaire et la réalisation des objectifs.

Lors de la révision du 14 décembre 2018 de l'ordonnance mentionnée ci-dessus, l'art. 27e let. a OAC a été modifié. Il disposait que l'autorité compétente du canton d'établissement accordait l'autorisation pour organiser la formation complémentaire si elle constatait que le requérant, notamment, "dispos[ait]... du nombre nécessaire de voitures de tourisme munies d'un dispositif d'affichage de la consommation d'essence ou de simulateurs de conduite": ces termes ont été supprimés. De plus, l'art. 27e let. e OAC a été abrogé; il prévoyait que l'autorité compétente faisait droit à la demande d'organiser la formation complémentaire si le requérant avait obtenu une autorisation de l'Office fédéral des routes dans le cas où il entendait faire usage de simulateurs de conduite; cette autorisation était accordée si le requérant prouvait que les simulateurs de conduite convenaient pour enseigner la matière des cours de formation complémentaire et atteindre les objectifs visés. Les Commentaires relèvent à ce sujet que l'obligation de disposer d'une autorisation pour les simulateurs de conduite utilisés lors de la formation complémentaire disparaît et qu'il relève désormais de la responsabilité individuelle des organisateurs de cours de prévoir des contenus et des supports adaptés (ch. 15.2, ad art. 27e let. e).

5.2. En application de l'art. 150 al. 6 OAC, l'Office fédéral des routes peut édicter des instructions pour l'exécution de la présente ordonnance, régler les détails dans des ordonnances et accorder des dérogations générales et abstraites à certaines dispositions pour prévenir les cas de rigueur. Il prend des décisions générales, en principe après avoir consulté les cantons et des spécialistes. Cet office a ainsi émis les Instructions du 18 octobre 2019 relatives à la formation en deux phases (sous <https://www.astra.admin.ch/astra/fr/home.html>, Public professionnel, Exécution du droit de la circulation routière, Documents, Instructions; ci-après: les Instructions). Ce document contient des indications supplémentaires notamment en relation avec la place d'instruction (dimensions, etc.) et précise que celle-ci doit être fermée et sécurisée et que l'organisateur doit disposer d'un dispositif permettant de l'arroser et d'un mesurant la vitesse, d'un revêtement glissant pour le virage, ainsi que de cônes et de rubans de mesure (cf. Annexe 1 des Instructions, ch. 2.2, p. 6). Ces Instructions décrivent également le déroulement de la journée de formation. Elles énumèrent les différents modules composant le programme de la journée de formation. La place d'instruction est explicitement mentionnée comme outils servant à atteindre les objectifs pour les modules "Freinage", "Environnement", "Distance de sécurité", "Virages" et "Distraction" (cf. Annexe 2 des Instructions, ch. 2.2 ss, p. 8 ss). Le simulateur de conduite n'est cité que pour les modules "Environnement" et "Distance de sécurité".

5.3. Les Commentaires et Instructions cités ci-dessus s'adressent en premier lieu aux organes d'exécution et n'ont pas d'effet contraignant pour le juge. Celui-ci peut en tenir compte lorsque de tels textes permettent une application correcte des normes légales dans un cas concret, mais il doit s'écarter lorsqu'il pose des règles qui ne sont pas conformes à l'ordre juridique (ATF 148 V 102 consid. 4.2, 385 consid. 5.2; 146 II 359 consid. 5.3; 142 II 182 consid. 2.3.2). Dans cette mesure, le Tribunal fédéral les prendra en considération.

5.4. Il ressort des éléments qui précèdent, en particulier de l'art. 27e let. a OAC, que la place d'instruction fait indubitablement partie des outils que les organisateurs de cours de formation complémentaire doivent posséder. Si les simulateurs sont autorisés pour l'acquisition de certaines connaissances ("Environnement" et "Distance de sécurité"), ils ne le sont pas pour les modules "Freinage", "Virages" et "Distraction". Contrairement à ce que soutient la recourante, on ne peut pas conclure du "etc." figurant à la fin de l'énumération des outils pouvant être utilisés pour chaque module (par ex., pour le module "Freinage", figure "Outils: Place d'instruction, radio, véhicules, cônes, PowerPoint, tableau à feuilles, etc." [cf. Annexe 2 des Instructions, ch. 2.2, p. 9]) que les

simulateurs font partie de ceux-ci. Cela s'explique par le fait que la formation complémentaire est orientée sur la pratique. Selon les Instructions, les cours doivent, notamment, apprendre à estimer les distances de freinage avec des vitesses prédéfinies, permettre de faire des marques sur la chaussée et effectuer un freinage d'urgence à différentes vitesses, sur des revêtements d'adhérence variable, avec un nombre de passagers et des véhicules différents

(cf. Annexe 2 des Instructions, ch. 2.2 "Procédure", p. 8). Au regard de ces éléments, il apparaît que l'utilisation d'une voiture sur une piste est indispensable pour remplir ces objectifs. Une expérience virtuelle, dans un simulateur, ne saurait permettre d'avoir les mêmes sensations et de procéder aux opérations susmentionnées dans des conditions aussi proches que possible de celles que l'on trouve sur la route. Ainsi, les objectifs légaux ne peuvent pas être atteints au seul moyen d'une place d'instruction, comme l'ont retenu à bon droit les juges précédents, et la formation complémentaire ne peut pas s'effectuer exclusivement à l'aide d'un simulateur de conduite.

En conclusion, dès lors que la recourante ne dispose pas d'une place d'instruction, elle ne remplit pas la condition de l'art. 27e let. a OAC posée à l'octroi d'une autorisation pour l'organisation de la formation complémentaire. Le Tribunal cantonal n'a pas violé cette disposition.

6.

Selon la recourante, qui allègue à cet égard une violation de la protection de la bonne foi, elle pouvait conclure du contenu des courriels du 27 septembre et 20 décembre 2019 de l'Office fédéral des routes que des simulateurs de conduite pouvaient être utilisés pour la formation complémentaire.

6.1. Le droit fondamental du particulier à la protection de la bonne foi dans les relations des administrés avec l'Etat, dont le Tribunal fédéral contrôle librement le respect (ATF 147 IV 274 consid. 1.10.1), découle directement de l'art. 9 Cst. et vaut pour l'ensemble de l'activité étatique. Selon la jurisprudence, un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la réglementation en vigueur, à condition que (1) l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées, (2) qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de ses compétences et (3) que l'administré n'ait pas pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu. Il faut encore (4) qu'il se soit fondé sur les assurances ou le comportement dont il se prévaut pour prendre des dispositions auxquelles il ne saurait renoncer sans subir de préjudice et (5) que la réglementation n'ait pas changé depuis le moment où l'assurance a été donnée (ATF 143 V 95 consid. 3.6.2; 141 V 530 consid. 6.2).

6.2. Le courriel du 27 septembre 2019 de "la responsable secteur" de l'Office fédéral des routes (cf. "Faits" let. A) peut prêter à confusion, lorsqu'il mentionne que les organisateurs sont libres dans la mise en oeuvre concrète des cours et qu'il est également possible d'atteindre les objectifs de la formation complémentaire à l'aide d'un simulateur de conduite. Toutefois, outre qu'on ne peut y voir une promesse d'autoriser la formation complémentaire uniquement avec des simulateurs de conduite, ledit office n'est pas compétent pour délivrer les autorisations ad hoc, comme celui-ci l'avait alors rappelé à la recourante. En effet, cette compétence revient au Service cantonal des automobiles (cf. art. 27e OAC). Au demeurant, postérieurement à ce courriel, à savoir par courrier du 5 février 2020, l'Association des services des automobiles avait informé l'intéressée que la formation complémentaire impliquait l'usage d'un véhicule, de sorte que les cours ne pouvaient pas être dispensés exclusivement au moyen de simulateurs de conduite. Quant au Service cantonal des automobiles, il n'a pas non plus donné d'assurance en la matière à la recourante, en lui signifiant que "la porte est ouverte [aux simulateurs de conduite] mais qu'il faudra encore un peu de temps". En conclusion, le grief portant sur la violation du principe de la bonne foi est rejeté.

7.

La recourante se plaint d'une violation de sa liberté économique. Elle cite les art. 27 et 36 Cst. in extenso. La seule motivation présentée à cet égard consiste à prétendre que, dès lors que les simulateurs ne peuvent pas être utilisés, sa liberté économique est violée. Une argumentation aussi succincte ne suffit pas au regard des exigences de motivation en matière de droits fondamentaux (cf. supra consid. 3.1) et il ne sera pas entré en matière sur ce grief.

8.

Il découle de ce qui précède que le recours en matière de droit public est rejeté. Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

Succombant, la recourante doit supporter les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF). Il n'est alloué de dépens ni à l'Association des services des automobiles en tant qu'entité publique agissant dans ses attributions officielles (cf. GRÉGORY BOVEY, in Commentaire LTF, 3e éd., 2022, n°27 ad art. 68 LTF) ni au Service cantonal des automobiles (art. 68 al. 1 et 3 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours en matière de droit public est rejeté.

2.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 2'000 fr., sont mis à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux mandataires de la recourante et à celui de l'Association des services des automobiles, au Service cantonal des automobiles et au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public, ainsi qu'à l'Office fédéral des routes.

Lausanne, le 13 septembre 2023

Au nom de la IIe Cour de droit public  
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente: F. Aubry Girardin

La Greffière: E. Jolidon