



Cour II
B-563/2019

Arrêt du 24 juin 2019

Composition

Pascal Richard (président du collège),
Daniel Willisegger, Ronald Flury, juges,
Lu Yuan, greffière.

Parties

Croix-Rouge Suisse,
Werkstrasse 18, Case postale, 3084 Wabern,
recourante et première instance,

contre

X. _____,
intimée,

**Secrétariat d'Etat à la formation,
à la recherche et à l'innovation SEFRI,**
Coopération en matière de formation,
Einsteinstrasse 2, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Reconnaissance d'un diplôme étranger.

Faits :**A.**

A.a X. _____ (ci-après : la requérante ou l'intimée) a déposé le 4 décembre 2017 une demande de reconnaissance de son diplôme français de masseur-kinésithérapeute auprès de la Croix-Rouge suisse (ci-après : la première instance ou la recourante).

A.b Par décision du 20 février 2018, la première instance a soumis la reconnaissance dudit diplôme à l'accomplissement d'un stage d'adaptation de six mois assorti d'une formation complémentaire ou d'une épreuve d'aptitude en raison notamment des lacunes constatées en matière de travail scientifique et de méthodes de recherche.

A.c Par recours du 17 mars 2018, complété le 4 avril 2018, la requérante a recouru contre ladite décision auprès du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI (ci-après : l'autorité inférieure). Elle a remis à cette occasion une série de documents complémentaires, en particulier son mémoire de fin d'étude.

A.d Par prise de position du 16 mai 2018, la première instance a conclu au rejet du recours.

A.e Par déterminations du 16 août 2018 en réponse à l'invitation à prendre position de l'autorité inférieure du 16 juillet 2018, la première instance a maintenu sa position et a refusé de se prononcer sur le contenu matériel des pièces produites par la requérante, faisant valoir que celles-ci sont à examiner uniquement de manière formelle.

A.f Par écritures du 26 septembre 2018, la requérante a notamment fait valoir que son travail de diplôme correspondait aux critères d'un travail de fin d'étude de Bachelor en physiothérapie en Suisse.

A.g Par décision du 20 décembre 2018, l'autorité inférieure a admis le recours et renvoyé la cause devant la première instance pour que cette dernière procède à un examen portant sur le contenu de la formation étrangère de la requérante dans toute son étendue.

B.

Par mémoire du 31 janvier 2019, la recourante exerce un recours contre la décision du 20 décembre 2018 rendue par l'autorité inférieure (ci-après : la décision attaquée) au Tribunal administratif fédéral, concluant, sous suite

de frais et de dépens, à l'annulation de ladite décision. Elle fait en substance valoir que, durant l'ensemble de la procédure, tous les moyens de preuve produits par l'intimée ont été examinés et appréciés, de sorte qu'elle n'a commis aucune violation du droit d'être entendu ni n'a rendu une décision arbitraire. Elle prétend que la reconnaissance d'un diplôme devrait s'appuyer sur des éléments objectifs et qu'une évaluation subjective de la formation au-delà des connaissances et des aptitudes attestées de façon objective ne serait pas admise, faute de quoi l'examen et l'évaluation des différentes prestations d'études fournies par l'intimée reviendraient à soumettre celle-ci à une épreuve d'aptitude.

C.

C.a Invités à se déterminer sur sa qualité pour recourir, le recourante soutient, dans ses observations du 5 mars 2019, que, d'une part, la décision attaquée l'atteint de la même manière qu'un individu et que, d'autre part, elle la touche dans son autonomie en tant qu'organisation de droit privé assumant des tâches publiques.

C.b Par réponse du 29 mars 2019, l'intimée a conclu à l'irrecevabilité du recours.

C.c Dans ses déterminations du 8 avril 2019, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. Elle fait en substance valoir que la qualité pour recourir ne peut être reconnue à la Croix-Rouge suisse puisque, d'une part, les conséquences de la décision attaquée sont purement internes et que, d'autre part, aucune loi fédérale ne lui reconnaît la qualité pour recourir.

Les autres faits et arguments avancés de la cause seront examinés, pour autant que de besoin, dans les considérants en droit.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal administratif fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2007/6 consid. 1).

1.2 En vertu de l'art. 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), ledit tribunal connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA, prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. Demeurent réservées les exceptions prévues à l'art. 32 LTAF.

L'acte attaqué émane d'une des autorités mentionnées à l'art. 33 let. d LTAF laquelle renvoie la cause devant la recourante pour nouvel examen des moyens de preuves fournis par l'intimée, il suit de là qu'il s'agit d'une décision incidente au sens de l'art. 5 al. 2 PA (cf. arrêts du TAF B-352/2018 du 17 janvier 2019 consid. 1.2, B-2528/2015 du 29 mars 2017 consid. 1.1, B-253/2012 du 8 mars 2012 consid. 2). Aucune des clauses d'exceptions prévues à l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée, le tribunal est donc compétent pour connaître du présent recours.

1.3 Dans le cadre d'examen de la recevabilité, il convient d'analyser en premier lieu la qualité pour recourir de la recourante, dès lors que le défaut de celle-ci entraîne l'irrecevabilité du recours (cf. BENOÎT BOVAY, Procédure administrative 2^e éd., p. 481 ; ISABELLE HÄNER, in : Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren [VWVG], 2^e éd., art. 48 n° 4).

2.

La recourante est une association privée au sens de l'art. 60 ss CC reconnue comme société nationale unique de la Croix-Rouge sur le territoire de la Confédération (cf. art. 1 statut de la Croix-Rouge du 24 juin 2017 et art. 1 de l'arrêté fédéral de l'Assemblée fédérale du 13 juin 1951 concernant la Croix-Rouge suisse), de sorte qu'elle n'appartient pas à l'administration fédérale (art. 2 al. 4 de la loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration *a contrario*, LOGA, RS 172.010). En vertu de l'art. 70 al. 2 de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20) et de l'art. 67 de la loi fédérale du 13 décembre 2012 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10), l'autorité inférieure a délégué à la recourante la tâche de reconnaissance des diplômes et certificats étrangers pour les professions non-universitaires de la santé au sens de l'art. 70 al.1 LEHE et de l'art. 68 LPFr. Par conséquent, la recourante est un sujet de droit privé délégataire de tâches publiques.

3.

La qualité pour former recours devant le tribunal de céans se détermine, en principe, au regard de l'art. 48 PA. L'alinéa 1^{er} de cette disposition dispose que la qualité pour recourir est reconnue à quiconque qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure ou a été privé de la possibilité de le faire (let. a), est spécialement atteint par la décision attaquée (let. b), et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (let. c). L'art. 48 al. 2 PA prévoit qu'a également qualité pour recourir toute

personne, organisation ou autorité qu'une autre loi fédérale autorise à recourir.

3.1 Aucune base légale n'octroie en l'espèce la qualité pour recourir à la recourante, de sorte que cette dernière ne saurait se prévaloir de l'art. 48 al. 2 PA.

3.2 La qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA correspond à celle prévue par l'art. 89 al. 1 LTF, de sorte que la jurisprudence développée en rapport avec cette dernière disposition est également applicable pour l'art. 48 al. 1 PA (cf. ATF 139 II 328 consid. 3.2 et 135 II 172 consid. 2.1 ; ATAF 2012/30 consid. 4.2 ; arrêts du TAF B-5531/2012 du 12 mars 2013 consid. 2.1 et B-437/2010 du 8 juin 2010 consid. 3.2 ; HÄNER, op.cit., art. 48 n° 1 ; MARANTELLI/HUBER, in : Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2^e éd. art. 48 n° 3).

A l'origine, le régime de l'art. 48 al. 1 PA a été prévu pour des particuliers. Or, une collectivité publique (ou un sujet de droit privé délégataire de tâches publiques) peut aussi exceptionnellement s'en prévaloir aux conditions précisées par la jurisprudence (cf. ATF 134 II 56 consid. 2, 134 V 53 consid. 2.3.3, 133 II 400 consid. 2, 130 V 196 consid. 3, 112 Ib 128 consid. 2 ; arrêt du TAF B-5531/2012 du 12 mars 2012 consid. 2.1 ; HÄNER, op.cit., art. 48 n° 27).

3.3 La recourante soutient en l'espèce que la décision attaquée l'atteint non seulement au même titre qu'un particulier mais également dans l'exercice de ses prérogatives de puissance publique en tant qu'entité de droit privé délégataire d'une tâche publique. Pêle-mêle, elle prétend que ladite décision la contraindrait à recevoir, examiner et évaluer un moyen de preuve qu'elle juge inadéquat et qu'une telle manière de procéder aurait des répercussions sur l'ensemble des procédures de reconnaissance menées en application des règles européennes. De plus, l'interprétation du droit retenue par l'autorité inférieure aurait des conséquences sur son financement ; en effet, les frais engendrés par la charge de travail supplémentaire résultant de l'examen et de l'évaluation - dans le cadre d'une procédure de reconnaissance de diplômes - de prestations fournies durant la formation risqueraient de ne plus être couverts. Elle prétend également qu'elle subirait un préjudice irréparable si le tribunal devait ne pas entrer en matière sur le recours contre la décision de renvoi.

3.4

3.4.1 La qualité pour recourir des collectivités publiques sur la base de la clause générale de l'art. 89 al. 1 LTF ne peut qu'être admise de manière restrictive (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.1, 140 V 328 consid. 4.1, 138 II 506 consid. 2.1.1, 136 II 274 consid. 4.2, 135 I 43 consid. 1.3). Elle peut être en premier lieu reconnue à une collectivité publique si l'acte attaqué l'atteint de la même manière qu'un particulier ou de façon analogue dans sa situation juridique ou matérielle, notamment lorsqu'elle est touchée dans ses intérêts patrimoniaux (patrimoine financier ou administratif), et qu'elle a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification (cf. ATF 135 II 56 consid. 3.1, 135 I 43 consid. 1.3 et 133 II 400 consid. 2.4.2 ; arrêts du TAF B-5531/2012 du 12 mars 2013 consid. 2.1 et B-437/2010 du 8 juin 2010 consid. 3.2). C'est notamment le cas lorsqu'une collectivité est appelée par l'acte contesté à respecter des règles de droit public auxquelles les sujets de droit privé sont également soumis ou lorsqu'elle est restreinte dans une activité lucrative analogue à celle d'un simple administré, quoiqu'étant l'objet de règles de droit public (cf. MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., p. 755 s et les exemples de jurisprudence cités).

3.4.2 La jurisprudence reconnaît également une qualité pour recourir à la collectivité publique lorsqu'elle est touchée dans ses prérogatives de puissance publique (« hoheitlichen Befugnissen berührt ») et dispose d'un intérêt public propre digne de protection à l'annulation ou à la modification de l'acte attaqué (cf. ATF 138 II 506 consid. 2.1.1, 138 I 143 consid. 1.3.2, 135 II 56 consid. 3.1 ; arrêts du TAF B-5531/2012 du 12 mars 2013 consid. 2.1 et B-437/2010 du 8 juin 2010 consid. 3.2). Le Tribunal fédéral a notamment reconnu la qualité pour recourir d'une collectivité publique dans les cas où une décision pouvait constituer un précédent dans l'accomplissement d'une tâche publique, encore faut-il que la collectivité publique soit atteinte dans des intérêts publics importants (cf. ATF 138 II 506 consid. 2.1.1, 137 IV 269 consid. 1.4, 136 II 274 consid. 4.2, 135 I 43 consid. 1.3). L'intérêt général à l'application correcte du droit ne fonde en revanche pas la qualité pour recourir au sens de l'art. 89 al. 1 LTF ; en particulier l'instance déboutée dans une procédure de recours n'est pas habilitée à attaquer devant le Tribunal fédéral la décision qui la désavoue. En effet, elle ne saurait prétendre défendre une conception juridique déterminée, dans un domaine de sa compétence, qui contredit celle de l'autorité de recours (cf. ATF 143 III 353 consid. 5.2, 140 II 378 consid. 1.2, 138 II 506 consid. 2.1.1, 138 I 143 consid. 1.3.2, 137 IV 269 consid. 1.4, 136 I 265 consid. 1.4, 135 II 156 consid. 3.1 ; arrêts du TAF B-5531/2012

du 12 mars 2013 consid. 2.1 et B-437/2010 du 8 juin 2010 consid. 3.2 ; MARANTELLI/HUBER, op.cit., art. 48 n° 21 p. 981).

En cas de décisions ayant des répercussions financières, n'importe quel intérêt financier de la collectivité publique découlant directement ou indirectement de l'exécution d'une tâche publique ne suffit pas pour fonder un droit de recours sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF, il faut également dans ce cas que la collectivité publique soit touchée dans des intérêts centraux liés à sa puissance publique (« in qualifizierter Weise in zentralen hoheitlichen Interessen berührt ist » ; cf. ATF 141 II 161 consid. 2.3, 140 I 90 consid. 1.2.2 et les réf. cit.). La qualité pour recourir est admise lorsque les prétentions financières litigieuses atteignent un montant considérable et que la question juridique en cause a une valeur de précédent pour l'exécution d'une tâche publique avec une répercussion financière importante qui dépasse le cas particulier. La qualité pour recourir est en revanche déniée lorsque seules sont en cause les conséquences financières de l'activité administrative que la collectivité publique exerce en sa qualité d'autorité détentrice de la puissance publique (cf. ATF 141 II 161 consid. 2.3 et 138 II 506 consid. 2.3 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_670/2013 du 10 février 2014 consid. 4.2, 1C_79/2011 du 10 mars 2011 consid. 1.4, 1C_220/2009 du 26 avril 2010 consid. 2.2.2, non publié in: ATF 136 II 204).

3.5 Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure expose que l'autorité de reconnaissance doit déterminer le contenu de la formation étrangère dans toute son étendue et, le cas échéant, si l'expérience professionnelle est à même de combler les lacunes éventuellement relevées dans le parcours de formation. Elle indique par conséquent que le titre de formation et les documents émis par l'institut de formation ne sont pas les seuls éléments permettant la comparaison du contenu des formations ou des compétences mais que le travail de mémoire réalisé par la requérante peut constituer la mise en œuvre des compétences acquises, de sorte que celui-ci doit être pris en compte dans l'évaluation. Elle ajoute également que la comparaison des crédits ECTS opérée par la recourante n'est pas soutenable puisque celle-ci s'est limitée au seul calcul arithmétique du nombre d'heures des formations, dont l'une ne comptabilise pas comme tel le travail de fin d'études.

3.6 En l'espèce, le tribunal retient que la décision attaquée porte sur la manière de procéder à la reconnaissance des diplômes étrangers – compétence qui a été déléguée à la recourante – en particulier, sur l'administration et l'appréciation des preuves remises par les requérants.

L'autorité inférieure a ainsi opéré une interprétation du droit qui diverge de celle de la recourante – pour qui les moyens de preuve ne sont à apprécier que de manière formelle – et lui a enjoint de réexaminer le contenu des pièces transmises. Dans ce contexte, on peine à voir en quoi cette décision de renvoi toucherait la recourante de manière importante dans ses prérogatives de puissance publique et engendrerait des conséquences négatives dans son fonctionnement ; en effet, elle ne fait que lui indiquer comment elle aurait dû procéder pour correctement constater les faits et y appliquer le droit. Dans ses écritures, la recourante soutient que la décision attaquée la contraint à procéder à un réexamen des moyens de preuves qu'elle juge non pertinents. Ce faisant, elle demande au tribunal de céans de trancher un conflit quant à la juste application du droit en ce qui concerne l'administration et l'appréciation des preuves dans le cadre de reconnaissance des diplômes étrangers en application de la directive européenne. Or, selon la jurisprudence précitée (cf. consid. 3.4.2), le simple intérêt à la juste application du droit ne confère justement pas la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al. 1 PA. Il suit de là que le présent litige se distingue des cas dans lesquels la qualité pour recourir a été reconnue à une collectivité publique, notamment de l'ATF 135 II 12. En effet, ledit arrêt porte sur une question de politique de santé publique relevant de la compétence cantonale ; en outre, il s'agit d'un cas de l'application de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI, RS 943.02) par un tribunal cantonal impliquant d'écarter une règle de droit cantonal.

Quant à l'argument de la recourante selon lequel la décision attaquée pourrait engendrer des frais supplémentaires, il appert que ceux-ci ne sont que la conséquence financière découlant de l'exécution de la tâche publique déléguée. La qualité pour recourir ne saurait dès lors lui être reconnue sur cette base.

Pour le surplus, on ne saisit pas en quoi la recourante serait atteinte à la manière d'un particulier par la décision attaquée dès lors que c'est bien l'accomplissement de la tâche publique confiée que celui-ci concerne.

3.7 Il ressort de l'ensemble de ce qui précède que la recourante n'est atteinte par la décision attaquée ni à la manière d'un particulier ni dans ses prérogatives de puissance publique. En tant qu'elle défend une opinion juridique différente de celle retenue par l'autorité inférieure, elle ne fait valoir qu'un intérêt à une application correcte du droit, lequel n'est pas digne de protection. Partant, la recourante n'a pas la qualité pour recourir au sens de l'art. 48 al.1 PA.

4.

Il s'ensuit que le présent recours doit être déclaré irrecevable pour défaut de qualité pour recourir de la recourante, sans qu'il ne soit nécessaire d'examiner si la décision attaquée, en tant que décision incidente, est susceptible de causer un préjudice irréparable au sens de l'art. 46 al. 1 PA (cf. arrêt du TF 2C_109/2019 du 8 avril 2019 consid. 3.8).

5.

Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 1^{ère} phrase PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures ni des autorités fédérales recourantes et déboutées ; si l'autorité recourante qui succombe n'est pas une autorité fédérale, les frais de procédure sont mis à sa charge dans la mesure où le litige porte sur des intérêts pécuniaires de collectivités ou d'établissements autonomes (art. 63 al. 2 PA).

Le présent litige ne porte pas sur des intérêts pécuniaires de la recourante, de sorte qu'il n'est pas perçu de frais de procédure.

6.

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à l'intimée, qui n'est pas représentée (art. 64 PA et 7 ss FITAF).

(le dispositif figure à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est irrecevable.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure ni alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire) ;
- à l'intimée (acte judiciaire) ;
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire) ;
- au Département fédéral de l'intérieur (acte judiciaire).

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

Le président du collège :

La greffière :

Pascal Richard

Lu Yuan

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition : 25 juin 2019