

Audience publique du 26 mai 2011

Recours formé par
la société anonyme ..., ...
contre deux décisions du ministre de l'Education nationale et de la Formation
professionnelle
en matière d'aides financières

JUGEMENT

Vu la requête inscrite sous le n° 26645 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif le 1^{er} mars 2010 par Maître Patrick Kinsch, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de la société anonyme ..., établie et ayant son siège social à ..., tendant à l'annulation d'une décision du ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle du 27 juillet 2009 portant refus dans son chef de l'aide financière de l'Etat prévue par la législation ayant pour objet le soutien et le développement de la formation professionnelle continue pour l'exercice d'exploitation 2007 et d'une décision implicite de rejet, résultant du silence gardé par le même ministre pendant plus de trois mois après réception d'un recours gracieux lui adressé en date du 31 août 2009 ;

Vu le mémoire en réponse du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 6 avril 2010 ;

Vu le mémoire en réplique déposé par Maître Patrick Kinsch au greffe du tribunal administratif en date du 6 mai 2010 pour compte de la société anonyme ... ;

Vu le mémoire en duplique du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif le 31 mai 2010 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision attaquée du 27 juillet 2009 ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport et Maître Patrick Kinsch, ainsi que Monsieur le délégué du gouvernement Daniel Ruppert en leurs plaidoiries respectives.

En date du 19 mai 2008, la société anonyme ..., dénommée ci-après le « ... », introduisit auprès du ministère de l'Education nationale et de la Formation professionnelle une demande tendant au cofinancement des formations professionnelles continues organisées par elle, pour un montant total de ... €.

Par courrier du 27 juillet 2009, le ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle, dénommé ci-après le « ministre », refusa de faire droit au rapport final ainsi présenté par le ..., au titre de la motivation suivante :

« Lors de la réunion du 24 juillet 2009, la commission consultative instituée par l'article L.542-11.(4) du Code du Travail a donné un avis négatif sur le dossier susmentionné. L'analyse des documents aux constats suivants :

- exemple 1: la liste de présence pour cette formation a été copiée avec changement de date au tipex (06/09/07 original;10/12/07copie) ;*
- exemple 2: la liste de présence pour cette formation a été copiée deux fois avec changement de date au tipex (02/01/07 original;05/11/07 et 06/11/07 copie) ;*
- exemple 3: la liste de présence pour cette formation a été copiée avec changement de date au tipex (07/09/07 et 11/12/07) ;*
- exemple 4: la liste de présence pour cette formation a été copiée deux fois avec changement de date au tipex (16-23/11/07 original; 03/12/07 et 04/12/07 copie).*

Comme il s'agit en l'occurrence d'une manœuvre frauduleuse, le rapport final a été refusé et vous perdez votre droit à l'aide financière de l'État prévue par la législation ayant pour objet le soutien et le développement de la »

Par courrier du 31 août 2009, le ... introduisit auprès du ministre un recours gracieux dirigé contre la décision ministérielle précitée du 27 juillet 2009, en exposant entre autre que :

« Les manipulations effectuées sur les listes de présence incriminées sont indiscutables et inadmissibles. Nous vous prions tout d'abord de bien vouloir nous en excuser. Il est bien évident qu'il n'est nullement dans l'intention d'un établissement comme le nôtre de procéder à des manipulations pour obtenir l'aide financière que l'Etat met à notre disposition. Ces irrégularités, qui ont été commises par un collaborateur de notre service « Ressources Humaines », ont seulement échappé à la vigilance de ses supérieurs hiérarchiques et nous en sommes particulièrement désolés.

Renseignement pris, nous pouvons vous assurer que ces irrégularités relèvent plus de la négligence et de la nonchalance de ce collaborateur que d'une réelle intention frauduleuse dans son chef.

En effet, la préparation du Rapport Final 2007 a été confiée à notre Chargé de Formation, collaborateur junior qui effectuait cette tâche pour la deuxième fois. Notre collaborateur, constatant l'absence de listes de présence originales au moment de l'établissement du Rapport final, n'a pas jugé utile de faire à nouveau établir ces listes en bonne et due forme. Il a cédé à la facilité en photocopiant les listes de présence dont il disposait pour les autres journées des formations concernées et en a modifié les dates, ceci sans mesurer un instant les conséquences de ses actes.

Nous ne pouvons évidemment cautionner ce comportement. Dès que nous avons pris connaissance de ces manipulations par votre lettre, nous avons immédiatement convoqué et sanctionné notre collaborateur. Nous lui avons notamment enjoint par écrit d'adopter un comportement responsable face aux tâches qui lui sont confiées. Une telle négligence ne se reproduira plus.

Il n'en reste pas moins vrai que les formations en question ont bien eu lieu en présence des collaborateurs mêmes dont les signatures ont été reproduites par photocopie sur les fiches manipulées. Nous vous annexons pour preuve les certificats de participation correspondants, que nous avons demandé à l'Institut de formation concerné de bien vouloir nous délivrer à cet effet.

Les conséquences de ces manipulations malheureuses, telles qu'elles se dégagent de votre décision, sont drastiques pour notre établissement. Nous perdons non seulement les droits qui nous auraient été alloués pour les jours de formation en question, mais plus encore l'entièreté de la subvention à laquelle nous avons postulé pour l'année 2007. La loi ne prévoit pas une telle sanction, qui nous semble contraire au principe de proportionnalité de l'action administrative, quel que soit le caractère regrettable des manipulations qui ont été commises. Nous nous permettons ainsi de vous solliciter en vous demandant de bien vouloir, à la lumière de ces explications, si ce n'est nous octroyer l'intégralité de cette subvention, à tout le moins ne sanctionner notre établissement qu'à due proportion des irrégularités commises ».

Le recours gracieux précité du 31 août 2009 étant resté sans réponse de la part du ministre, le ... a fait introduire, par requête déposée au greffe du tribunal administratif le 1^{er} mars 2010, un recours tendant à l'annulation tant de la décision ministérielle précitée du 27 juillet 2009 que de la décision implicite de rejet résultant du silence gardé par le ministre pendant un délai de plus trois mois à la suite de l'introduction du recours gracieux précité du 31 août 2009.

Aucun recours au fond n'étant prévu en la présente matière, seul un recours en annulation a pu être introduit en l'espèce. Le recours en annulation est par ailleurs recevable pour avoir été introduit dans les formes et délai prévus par la loi.

A l'appui de son recours, la demanderesse fait exposer qu'au cours de l'année 2007, elle aurait organisé une série de 7 programmes de formation professionnelle continue, dans les domaines suivants : « ... ». Elle fait ajouter que le litige sous examen concernerait le sixième projet, à savoir celui ayant trait au « ... » qui aurait été confié à la société à responsabilité limitée ..., dénommée ci-après « ... », de sorte qu'il s'agirait ainsi d'une formation externe au sens de l'article 7 alinéa 2 du règlement grand-ducal du 22 janvier 2009 pris en exécution de 1. la section 2 du chapitre II et du titre IV du Livre V du Code du Travail, 2. la loi modifiée du 28 décembre 1988 réglementant l'accès aux professions d'artisan, de commerçant, d'industriel ainsi qu'à certaines professions libérales, le coût de ce programme ayant représenté en tout ... €, alors que le coût des sept programmes réunis aurait représenté ... €.

En ce qui concerne le refus par le ministre de faire droit à sa demande de cofinancement du programme de formation professionnelle continue ainsi visé, la demanderesse fait état d'un « *dysfonctionnement déplorable* » qui aurait eu lieu au sein de son service des ressources humaines dont un collaborateur, « *à la fois négligent et inexpérimenté* », après avoir constaté l'absence de certaines listes de présence originales relatives au programme en question au moment de l'établissement du rapport final pour l'année 2007, n'aurait pas jugé utile de faire à nouveau établir ces listes en bonne et due forme, mais aurait cédé « *à la facilité en photocopiant les listes de présence dont il disposait pour les autres journées de formation concernées et en modifiant les dates à la main* ». La demanderesse admet ainsi que ces listes de présence auraient été manipulées par ledit

collaborateur et continuées ainsi au ministère de l'Education nationale en tant qu'annexes au rapport final de l'année 2007.

La demanderesse estime que les conditions légales pour lui refuser l'aide par elle sollicitée ne seraient pas réunies en l'espèce. Elle estime ainsi qu'elle aurait remis au ministre les pièces justificatives telles qu'exigées par l'article 7, alinéa 1^{er} du règlement grand-ducal précité du 22 janvier 2009 qui n'exigerait pas la présentation de listes de présences, lesquelles ne seraient exigées que dans le cadre des formations internes, telles que réglementées par l'alinéa 3 dudit article 7, mais un certificat de présence, tel que prévu par l'alinéa 2 dudit article 7 qui devrait être considéré comme étant suffisant en l'espèce. Elle estime avoir rempli cette exigence réglementaire en ayant remis au ministre, dans le cadre de son recours gracieux, des certificats de participation, établis par ... en date du 10 août 2009. Elle est d'avis qu'elle aurait ainsi régularisé sa demande initiale, au vu du refus exprimé par le ministre dans son courrier précité du 27 juillet 2009 et partant le ministre aurait dû faire droit à son recours gracieux. En ce qui concerne les manipulations effectuées sur les listes de présences, elle fait valoir que ces pièces ne seraient pas indispensables au titre des justifications à apporter à la base de la demande de cofinancement à adresser au ministère.

Au cas où il devrait être estimé que les formations ainsi dispensées par elle seraient à considérer comme constituant une formation interne, la demanderesse soutient que la décision prise par le ministre serait disproportionnée par rapport aux manipulations constatées au vu de ce que dès la découverte desdites manipulations, elle aurait réagi en sanctionnant le responsable de celles-ci et en produisant les certificats de participation individuels lui délivrés par ... ayant organisé les cours de formation professionnelle continue litigieux. Elle estime plus particulièrement que ces manipulations n'auraient pas concerné le fond de l'affaire, puisque la réalité de la tenue des cours de formation ne serait pas contestée, le problème soulevé par le ministre ayant exclusivement trait à une question de preuve, ce qui serait de nature à atténuer la gravité des faits qui lui ont ainsi été reprochés. Ainsi, le fait de rejeter l'intégralité du rapport final pour l'année 2007, comportant sept programmes de formation continue différents, au vu d'une irrégularité constatée au sujet d'un seul de ces programmes, constituerait une sanction largement disproportionnée.

Le délégué du gouvernement estime que le ministre aurait fait une saine appréciation des éléments de la cause et conclut à la confirmation des décisions attaquées, en soutenant notamment que dans la mesure où le ... admettrait lui-même des falsifications auxquelles il a été procédé quant aux listes de présence litigieuses, et au vu de ce que l'entreprise aurait été dans l'obligation de présenter un dossier « *impeccable et [de] renseigner de façon précise et incontestable sur les activités de formation continue offertes aux et suivies par les salariés de l'entreprise* », il appartiendrait au ... d'assumer ainsi les conséquences juridiques des faits de son employé. Il est d'avis que dans la mesure où la réalité et la gravité des faits ne seraient pas contestés par le ..., une violation du principe de proportionnalité de la sanction ainsi retenue par le ministre ne saurait être reprochée à ce dernier. Il estime encore dans ce contexte que les faits ainsi relevés par le ministre seraient à considérer comme étant des faux, pénalement sanctionnables, de sorte que la gravité de la sanction ne saurait être contestée.

Enfin, le représentant étatique rejette la distinction que le ... entend faire entre formations internes, pour lesquelles une liste de participation signée individuellement serait à joindre et les formations externes, pour lesquelles un certificat de participation serait suffisant, en lui contestant ainsi le droit de vouloir rectifier par la suite les faux versés à l'appui de la demande initiale. Il ajoute que les listes de présence falsifiées produites à l'appui de cette

demande concerneraient à la fois des formations internes du ... et des formations externes offertes par

La demanderesse conteste l'approche ainsi adoptée par l'Etat, suivant laquelle les listes de présence falsifiées concerneraient à la fois des formations internes et des formations externes, en soutenant que le seul volet de sa demande qui serait litigieux en l'espèce serait un volet qui aurait trait à une formation « *intégralement externe* », assurée par ... qui aurait sous-traité cette formation externe à la société ..., prise en charge par Monsieur ..., responsable de Elle admet que s'il est vrai que pour certaines de ces formations, des formulaires de sa banque auraient été utilisés pour servir de base aux listes de présence, il n'en demeurerait pas moins que ces formations auraient été organisées par Monsieur ... en tant que représentant de la société ..., ce qui ressortirait d'ailleurs de ces listes de présence, puisque le nom de Monsieur ... y figurerait au titre de formateur.

Il échet tout d'abord de constater qu'en vertu de l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 22 janvier 2009, une distinction est faite entre les pièces à soumettre au ministre dans le cadre des formations externes et celles qui sont exigées dans le cadre des formations internes. Ainsi, en ce qui concerne les formations externes, seul « *un certificat de participation* » est exigé, alors que pour les formations internes, « *une liste de participation signée individuellement et contresignée par le chef d'entreprise, le chef de projet ou le responsable de la formation* » est à joindre à la demande à adresser au ministre. Il échet partant d'examiner en premier lieu s'il s'agit en l'espèce de formations internes ou de formations externes qui avaient été organisées par le ... quant au volet de sa demande de cofinancement ayant été à l'origine du refus exprimé par le ministre. En effet, au vu des contestations formulées à ce sujet par le délégué du gouvernement, cette question est litigieuse. C'est ainsi que l'Etat conteste que les formations des ... aient constitué des formations externes. Cette présentation des faits est toutefois contredite par un certificat émis par Monsieur ..., en sa qualité de consultant associé de la société ..., qui a certifié, par un document daté du 10 mai 2010, versé à l'appui du mémoire en réplique de la partie demanderesse, qu'il avait animé « *les sessions dite ...* », en précisant que ces sessions « *ont eu lieu dans les locaux et pour le compte de ..., dans le cadre des formations* » ... ». Ce certificat n'ayant pas été autrement mis en cause par l'Etat, il échet partant de retenir que les contestations de l'Etat quant au fait que certaines des formations au sujet desquelles des listes de présence auraient été falsifiées auraient concerné des formations internes, ne sont pas à retenir.

Au vu de ces constatations, il échet partant de retenir que l'intégralité des formations litigieuses constituaient des formations « *externes* » organisées par un tiers. Le ... était partant en droit de verser à l'appui de sa demande de cofinancement des certificats de participation comme seule preuve à l'appui de sa demande. Or, il échet de constater que dans sa farde de pièces déposée au greffe du tribunal administratif en date du 1^{er} mars 2010, la demanderesse a remis au tribunal des certificats individuels de formation professionnelle continue tels qu'établis par ... en date du 10 août 2009, qui avaient déjà été remis au ministre en annexe du recours gracieux du 31 août 2009, auquel le ministre n'a pas estimé devoir réserver une suite.

Au vu de cette situation de fait, et nonobstant la circonstance que des listes de présence avaient été falsifiées par un collaborateur du ..., faits expressément reconnus par elle et ayant entraîné des sanctions à l'égard dudit salarié, la demanderesse a soumis au ministre, après s'être aperçue des fautes ainsi commises par son employé, les certificats de participation légalement requis pour établir la réalité des formations externes tenues, au sujet desquelles

elle sollicitait le cofinancement de la part de l'Etat. Etant donné qu'il importe, dans le cadre de l'exécution de l'article 7 du règlement grand-ducal précité du 22 janvier 2009, de rapporter la preuve de la réalité de la formation et que la demanderesse a soumis au ministre les pièces requises, tel que relevé ci-dessus, de sorte que la réalité de la tenue desdites formations professionnelles continues ne saurait être contestée, la seule considération que lors de sa demande initiale des listes de présence non légalement requises avaient été falsifiées par un employé de la demanderesse n'est pas de nature à avoir une incidence sur le fond de l'affaire. Le ministre a partant commis une erreur manifeste d'appréciation des faits en refusant de prendre en considération les certificats de participation lui remis dans le cadre du recours gracieux du 31 août 2009 auquel il n'a pas répondu. Le motif se trouvant à la base de la décision de refus d'accorder à la demanderesse l'aide sollicitée par elle n'est partant pas de nature à justifier légalement le rejet de la demande de cofinancement. Il s'ensuit que la décision sous examen encourut l'annulation.

Au vu de la solution ainsi retenue, il n'y a pas lieu de prendre position par rapport au reproche tiré d'une prétendue violation du principe de proportionnalité qui aurait été commise par le ministre.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, deuxième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

reçoit le recours en annulation en la forme,

au fond, le déclare justifié, partant annule tant la décision ministérielle du 27 juillet 2009 portant refus d'accorder à la demanderesse l'aide financière sollicitée par elle en application de la législation en matière de soutien et de développement de la formation professionnelle continue ainsi que celle résultant du silence gardé par le ministre pendant plus de trois mois après réception du recours gracieux du 31 août 2009 ;

renvoie le dossier en prosécution de cause au ministre de l'Education nationale et de la Formation professionnelle ;

condamne l'Etat aux frais.

Ainsi jugé par :

Carlo Schockweiler, premier vice-président,
Françoise Eberhard, premier juge,
Anne Gosset, juge,

et lu à l'audience publique du 26 mai 2011 par le premier vice-président, en présence du greffier assumé Sabrina Knebler.

s. Sabrina Knebler

s. Carlo Schockweiler

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 26 mai 2011

Le Greffier assumé du Tribunal administratif