

N° 403717

Fédération de la formation
Professionnelle

1^{ère} chambre jugeant seule

Séance du 24 mars 2017

Lecture du 26 avril 2017

CONCLUSIONS

M. Jean LESSI, rapporteur public

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a créé le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation, « COPANEF », instance paritaire prévue à l'article L. 6123-5 du code du travail – ainsi que, en miroir, des COPAREF au niveau régional. L'une des principales missions de ces instances est d'arrêter une liste de formations éligibles au compte personnel de formation. Parmi ces formations éligibles figurent notamment, en vertu du I de l'article L. 6323-6 du CT, les « *formations permettant d'acquérir le socle de connaissances et de compétences défini par décret* ». Cette notion de « socle », bien connue dans la sphère éducative, a été importée dans la sphère de la formation professionnelle par cette même loi de 2014. Selon le décret, ce socle est « *constitué de l'ensemble des connaissances et des compétences qu'il est utile pour un individu de maîtriser afin de favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle (...)* ». Le socle, comme son nom l'indique, vise donc à l'acquisition des pré-requis de la formation professionnelle.

Toujours est-il que les textes ont confié un rôle particulier au COPANEF dans la mise en œuvre du socle. L'article D. 6113-3 du CT, issu du décret n° 2015-172 du 13 février 2015, dispose ainsi que : « *Le socle de connaissances et de compétences professionnelles (...) fait l'objet, sur proposition du [COPANEF], d'une certification. / Cette certification s'appuie sur un référentiel qui précise les connaissances et les compétences (...) et sur un référentiel de certification qui détermine les conditions d'évaluation des acquis. / (...) / Le [COPANEF] définit les modalités de délivrance de la certification.* » Sur le fondement de ces dispositions, le COPANEF a prévu que les organismes chargés de l'évaluation et de la formation des stagiaires feraient l'objet d'une habilitation et qu'un jury paritaire délivre la certification. Il y a donc deux niveaux à bien distinguer : le COPANEF, en vertu d'un pouvoir qu'il s'est auto-attribué, habilite les organismes de formation ; le jury certifie les stagiaires.

Ce schéma étant rappelé, la Fédération de la formation professionnelle vous demande d'annuler pour excès de pouvoir des décisions d'habilitation de divers organismes adoptées par ce comité lors de plusieurs séances, ainsi qu'une décision de rejet de son recours gracieux.

Ce litige nous semble relever de l'ordre administratif de juridiction. Nous n'entendons pas trancher aujourd'hui la question de la nature de l'ensemble des décisions du COPANEF ou des COPAREF, instances paritaires interprofessionnelles, dont l'origine est l'initiative des partenaires sociaux avant que le législateur n'en consacre l'existence, et dont la nature

juridique nous semble originale ; en particulier, la question du régime contentieux des « décisions » d'inscription sur la liste des formations éligibles reste ouverte – v. pour le caractère évidemment administratif de la décision ministérielle d'inscription au répertoire national des certifications professionnelles, CE, 14 nov. 2012, *Fédération française des professionnels de la conservation-restauration*, n° 346912, aux Tables.

Mais les décisions en cause sont incontestablement d'une nature publique, en ce qu'elles traduisent l'exercice d'une prérogative de puissance publique confiée au COPANEF dans le cadre d'une mission de service public – qu'il se la soit auto-confiée en faisant un usage large d'une habilitation réglementaire nous paraît sans incidence ; au contraire, elle appelle de plus fort un contrôle du juge naturel de tels actes. Notamment, l'habilitation conditionne l'accès de l'organisme d'évaluation ou de formation à un segment d'activité économique – les formations du socle éligibles au compte personnel de formation – susceptible de concerner un public large s'il en est (Cf. pour la certification « agriculture biologique », CE, 20 oct. 2014, *Association "Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs"*, n° 365447, aux Tables, et les concl. de V. Dumas). Par ailleurs, si le contenu du référentiel d'habilitation, du « cahier des charges », a été défini par le Copanef lui-même, le législateur et le pouvoir réglementaire ont posé des jalons pour en encadrer le contenu : que ce soit la définition directe du contenu du socle ou d'un certain nombre de principes, en particulier l'exigence à l'art. D. 6113-3 que le copanef, dans la définition des modalités de délivrance de la certification, s'assure du respect « 1° De la transparence de l'information donnée au public ; / 2° De la qualité du processus de certification. (...) ». Ces principes ne peuvent pas rester sans incidence, en amont, sur l'habilitation. Les textes ont donc certes laissé une large autonomie aux partenaires sociaux, mais l'ont tout de même substantiellement encadrée.

Une fois la compétence administrative admise, votre propre incompétence au sein de l'ordre ne fait quant à elle aucun doute : l'acte par lequel le COPANEF habilite ou refuse d'habiliter un tel organisme est dépourvu de caractère général et impersonnel et n'est ainsi pas réglementaire par nature. Il n'est pas non plus un acte réglementaire par « destination », au sens où il aurait pour objet l'organisation d'un service public. Ce label, dans l'état du droit postérieur à votre jurisprudence de section *Institut d'Ostéopathie de Bordeaux* (CE, Sect., 1^{er} juil. 2016, n° 393082, au Recueil), doit être réservé aux actes par lesquelles la puissance publique confie à une personne privée une véritable responsabilité d'organiser une mission de service public, et lui confie à cette fin un substantiel pouvoir réglementaire d'organisation. Evidemment, l'habilitation des organismes de formation et d'évaluation ne leur confie aucune parcelle de pouvoir réglementaire, ni aucune prérogative de puissance publique d'ailleurs. C'est une pure décision individuelle.

Par suite, les décisions attaquées n'entrent pas dans le champ du 2° de l'article R. 311-1 du code de justice administrative qui donne compétence au Conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort des recours dirigés contre les actes réglementaires des ministres et des autres autorités à compétence nationale. Aucune autre disposition du code de justice administrative ne donne compétence au Conseil d'Etat pour connaître en premier et dernier ressort des conclusions de la Fédération de la formation professionnelle tendant à l'annulation de ces décisions. Il y a lieu, en application de l'article R. 351-1 du code de justice administrative, d'en attribuer le jugement au tribunal administratif de Paris.