



Cour II
B-4128/2011

Arrêt du 11 septembre 2012

Composition

Claude Morvant (président du collège),
Eva Schneeberger, David Aschmann, juges,
Muriel Tissot, greffière.

Parties

X. _____,
recourant,

contre

**Office fédéral de la formation professionnelle
et de la technologie OFFT,**
Effingerstrasse 27, 3003 Berne,
autorité inférieure.

Objet

Reconnaissance d'un diplôme.

Faits :**A.**

A.a R ressortissant français, X. _____ (ci-après : le recourant) a obtenu au Collège Y. _____, Québec, un diplôme d'études collégiales d'audioprothésiste en octobre 2010. Il s'agit d'un diplôme d'Etat reconnu par l'ordre des audioprothésistes du Québec.

A.b Par courrier du 5 juillet 2010, le recourant a demandé la reconnaissance de ce diplôme à l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (ci-après : l'autorité inférieure). Le 28 novembre 2010, il a fait parvenir à ce dernier le formulaire dûment rempli, intitulé "Demande visant à la reconnaissance de diplômes ; professions réglementées", accompagné de diverses annexes, dont le programme de formation et d'examen de l'institution de formation fréquentée, et a requis la reconnaissance de son diplôme avec une formation professionnelle supérieure, soit de degré tertiaire B.

B.

Par décision du 22 juin 2011, l'autorité inférieure a rejeté cette demande. Elle a d'abord constaté que, nonobstant la nationalité française du recourant, la directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de 3 ans, – à laquelle renvoie l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes – ne trouvait en l'espèce pas application, dès lors qu'elle ne s'applique qu'aux titres délivrés par une autorité compétente dans un Etat membre et que la demande de reconnaissance dont elle était saisie portait sur un diplôme obtenu au Canada. L'autorité inférieure a ainsi considéré que la demande devait être examinée sur la base de la loi sur la formation professionnelle et de l'art. 69 de son ordonnance.

Dans le cadre de cet examen, l'autorité inférieure a constaté que le recourant avait suivi une formation théorique de 808 heures, alors que la formation requise en Suisse en vue de l'obtention du diplôme d'audioprothésiste comprend 1'079 heures et qu'il avait accompli une formation pratique de 1'146 heures, alors qu'elle est de 4'200 heures en Suisse. Elle a ainsi conclu que, sous l'angle de la durée de la formation, celle suivie par le recourant présentait un déficit de 25% pour le volet

théorique et de 72% pour le volet pratique, de sorte que les formations ne pouvaient être tenues pour équivalentes et que, pour ces motifs déjà, les conditions mises à la reconnaissance du diplôme du recourant n'étaient pas réalisées. Par surabondance, l'autorité inférieure a en outre relevé que, sous l'angle du contenu, la formation suivie par le recourant laissait apparaître certaines lacunes ou une formation qui n'était pas comparable. Constatant pour le surplus que le recourant ne pouvait se prévaloir d'une expérience pratique ultérieure de 2 ans au moins qui, s'agissant d'un diplôme délivré par une haute école supérieure, aurait été propre à compenser l'insuffisance de la formation pratique et permis de prononcer l'équivalence, l'autorité inférieure a, en application de l'art. 70 de l'ordonnance sur la formation professionnelle, subordonné la reconnaissance du diplôme du recourant à la réussite d'une mesure de compensation sous la forme d'un examen pratique portant sur les branches "prise d'empreintes pour embouts, audiométrie pratique, connaissance des appareils et adaptation".

C.

Par mémoire du 20 juillet 2011, le recourant a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral, en concluant à son annulation et à la reconnaissance de l'équivalence de son diplôme canadien avec le diplôme suisse d'audioprothésiste.

A l'appui de ses conclusions, il fait valoir pour l'essentiel que son diplôme est d'un excellent niveau, au moins égal, si ce n'est supérieur, au diplôme suisse et que sa formation lui a permis d'accomplir un travail de qualité comme le confirment les attestations de son employeur, d'un médecin avec lequel il collabore et d'une audioprothésiste dont il a supervisé la formation. Le recourant ajoute que, contrairement aux chiffres retenus par l'autorité inférieure, sa formation théorique comprend 1'668 heures, dont 860 heures, soit 5 mois de stage accomplis chez son employeur au cours du premier semestre 2010, préalablement à son engagement formel survenu le 1^{er} juillet 2010. Quant à sa formation et ses acquis pratiques, le recourant allègue qu'ils comprennent au total 3'120 heures, dont 2'064 heures effectuées chez son employeur depuis le 1^{er} juillet 2010. Au regard de sa formation et de son expérience pratique, le recourant soutient qu'il est disproportionné d'exiger de lui qu'il se présente à un examen complémentaire coûteux qui serait, de surcroît, contraire à l'esprit et à la lettre des accords bilatéraux. Enfin, le recourant se réfère à un arrangement en vue de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des audioprothésistes passé entre la France et le Québec le 21 juin 2011. Il relève que la teneur de cet arrangement

démontre la qualité de l'enseignement théorique et technique reçu au Québec et allègue que, s'il devenait bénéficiaire de cet arrangement, il pourrait exercer non seulement en France mais aussi sur le territoire de l'Union européenne et, par conséquent, en Suisse également sur la base des accords bilatéraux.

D.

Invitée à se prononcer sur le recours, l'autorité inférieure en a proposé le rejet au terme de sa réponse du 8 septembre 2011. Reprenant le contenu de la décision attaquée, elle relève en substance que l'arrangement auquel se réfère le recourant ne peut être pris en considération et que la demande ne doit être jugée que sur la base des art. 69 et 70 de l'ordonnance sur la formation professionnelle, à l'exclusion des accords bilatéraux qui ne trouvent en l'espèce pas application. L'autorité inférieure maintient que les conditions de l'art. 69 de dite ordonnance ne sont pas réunies. Elle relève que la formation théorique suivie par le recourant, dans la mesure où elle peut être comparée, est inférieure de 25% à la formation suisse ; que le stage mentionné se rapporte à l'évidence à une formation pratique ; et que, quand bien même il serait retenu, il ne serait ainsi pas pertinent pour attester une formation théorique complémentaire dont le contenu reste au demeurant indéterminé.

E.

Invité à répliquer, le recourant n'a pas répondu.

Les arguments avancés de part et d'autre au cours de la présente procédure seront repris plus loin dans la mesure où cela s'avère nécessaire.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (cf. art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 al. 1 let. c de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]). La qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (cf. art. 48 al. 1 PA). Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours, ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (cf. art. 22a al. 1 let. b, 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2.

Se référant à l'arrangement en vue de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles des audioprothésistes passé entre la France et le Québec le 21 juin 2011 (ci-après : l'arrangement ; notamment consultable sur le site Internet : <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/publications/fr/arm/ARM-audioprothesistes.pdf>), le recourant fait en substance valoir que c'est à tort que les accords bilatéraux n'ont pas été appliqués pour juger de son cas.

2.1 En cours de procédure devant le tribunal de céans, la Suisse a repris, avec effet au 1^{er} novembre 2011, la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (cf. décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse [RO 2011 4859]). Cette directive a notamment remplacé la directive européenne 89/48/CEE du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de 3 ans, sur laquelle s'est fondée l'autorité inférieure, et à laquelle renvoie l'annexe III de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681).

A l'instar de l'article premier de la directive 89/48/CEE, qui s'appliquait à tout titre de formation ou tout ensemble de tels titres délivré par une autorité compétente dans un Etat membre, l'article premier de la directive 2005/36/CE prévoit qu'elle établit les règles selon lesquelles un Etat membre, qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice sur son territoire à la possession de qualifications professionnelles déterminées, reconnaît, pour l'accès à cette profession et son exercice, les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres Etats membres, et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession. En l'espèce, il n'est pas contesté que le recourant n'a pas obtenu son diplôme dans un Etat membre mais au Canada, de sorte que, comme l'a relevé à juste titre l'autorité inférieure, l'ancienne directive 89/48/CEE, comme du reste la nouvelle directive en vigueur, ne trouvent pas application.

2.2 L'arrangement dont se prévaut le recourant, passé postérieurement à la décision attaquée entre la France et le Québec, n'est pas de nature à modifier cette situation juridique. D'une part, il ne lie pas la Suisse, d'autre part, le recourant ne prétend pas qu'il ait entrepris les démarches

nécessaires en vue d'obtenir sur cette base, en France, une autorisation d'exercer la profession d'audioprothésiste et qu'il ait pour ce faire rempli les conditions auxquelles dite autorisation est subordonnée. Il ressort en effet dudit arrangement que, convenant que l'exercice de la profession d'audioprothésiste au Québec et en France présente des différences substantielles liées aux titres de formation et aux champs de pratique, la France a subordonné la délivrance de dite autorisation, outre à la possession du titre, à la mesure de compensation décrite comme suit au chiffre 5.1 let c : "Réussir un stage d'adaptation d'une durée de cinq semaines continues, totalisant un minimum de 175 heures, incluant notamment une information sur la législation professionnelle encadrant l'exercice de la profession d'audioprothésiste en France et une formation sur le réglage des implants cochléaires. Les éléments évalués durant le stage portent sur le savoir-faire et les compétences professionnelles du demandeur et sur les connaissances relatives à la législation professionnelle encadrant la profession d'audioprothésiste". Dans cette mesure, point n'est nécessaire d'examiner plus avant dans la présente procédure les conséquences possibles de la délivrance d'une hypothétique autorisation par la France sur la base de cet arrangement.

3.

Au regard de ce qui a été exposé ci-dessus, et à défaut d'accord passé entre la Suisse et le Canada, la demande du recourant doit être examinée sur la seule base de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10) et de ses dispositions d'exécution.

Aux termes de 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). Ceux-ci veillent à assurer autant que possible une offre suffisante dans le secteur de la formation professionnelle, notamment dans les domaines d'avenir. Ladite loi régit, pour tous les secteurs professionnels autres que ceux des hautes écoles, en particulier la formation professionnelle supérieure (art. 2 al. 1 let. b LFPr) ainsi que les procédures de qualification, les certificats délivrés et les titres décernés (art. 2 al. 1 let. d LFPr).

Sous la note marginale "Reconnaissance des diplômes et des certificats étrangers ; coopération et mobilité internationales", l'art. 68 al. 1 LFPr prévoit que le Conseil fédéral règle la reconnaissance des diplômes et

des certificats étrangers de la formation professionnelle couverte par la présente loi. Le chapitre 9 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr, RS 412.101) est consacré aux diplômes et certificats étrangers ; son art. 69 prescrit ce qui suit :

"¹ L'Office reconnaît les diplômes et les certificats étrangers :

- a. qui sont délivrés ou reconnus par l'État d'origine et
- b. qui présentent un niveau de qualification comparable à des certificats ou à des titres suisses.

² Les diplômes et les certificats étrangers présentent un niveau de qualification comparable à des certificats ou à des titres suisses lorsque :

- a. le niveau de formation est identique ;
- b. la durée de la formation est équivalente ;
- c. les contenus sont comparables et
- d. la filière de formation comporte des qualifications non seulement théoriques mais aussi pratiques.

³ Les personnes domiciliées en Suisse et les frontaliers sont habilités à présenter une demande.

⁴ Les accords de droit international public sont réservés."

L'art. 69 al. 2 OFPr pose ainsi quatre conditions cumulatives, de sorte que le défaut d'une seule entraîne obligatoirement le rejet de la demande d'équivalence (cf. notamment arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-2175/2008 du 21 août 2008 consid. 4 et réf. cit.).

4.

Il convient de garder à l'esprit que la notion d'équivalence est une notion juridique indéterminée ou imprécise et que l'autorité appelée à se prononcer sur de telles notions dispose d'une latitude de jugement ("Beurteilungsspielraum"). Le Tribunal fédéral, tout comme le Conseil fédéral, examinent librement l'interprétation et l'application des notions juridiques indéterminées. Cependant, ils observent une certaine retenue dans cet examen lorsque l'autorité inférieure jouit d'une certaine latitude de jugement. Une telle retenue s'impose tout particulièrement lorsque

l'application d'une telle norme nécessite, comme c'est le cas en l'espèce, des connaissances techniques. Aussi longtemps que l'interprétation de l'autorité de décision paraît défendable, à savoir qu'elle n'est pas insoutenable ou qu'une erreur manifeste d'appréciation n'a pas été commise, les autorités de contrôle n'interviennent pas (cf. arrêt du TAF B-6249/2009 du 10 juin 2010 consid. 4 et réf. cit.).

5.

Il s'agit dès lors d'examiner si le recourant remplit les conditions requises pour se voir reconnaître l'équivalence de son diplôme.

Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure a constaté, sur la base des documents fournis par le recourant, que la formation théorique qu'il avait reçue se montait à 808 heures, alors qu'elle est 1'079 heures en Suisse pour l'obtention du diplôme d'audioprothésiste et que, sur ce point, la formation suivie par le recourant présentait un déficit de 25%. Le recourant allègue que sa formation théorique est en réalité de 1'668 heures, dont 860 heures effectuées durant le stage de 5 mois qu'il a accompli du 15 janvier au 25 mai 2010, avant son engagement formel. Sous l'angle de la formation pratique, l'autorité inférieure a constaté que celle-ci présentait également un déficit de 72%, dès lors que celle suivie par le recourant se montait à 1'146 heures, alors que la délivrance du diplôme suisse présuppose une durée de 4'200 heures effectuées en cabinet d'audioprothésiste. Le recourant soutient que sa formation pratique est en réalité de 3'120 heures, dont 2'064 heures effectuées auprès de son employeur.

5.1 Comme relevé plus haut, l'art. 69 OFPr prévoit que l'autorité inférieure reconnaît les diplômes et certificats étrangers qui présentent un niveau de qualification comparable à des certificats ou titres suisses, notamment sous l'angle du niveau, de la durée et du contenu de la formation reçue. C'est dire que l'équivalence de la formation se mesure en principe sur la base de la formation reçue avant la délivrance du diplôme dont la reconnaissance est demandée. Il va dès lors de soi que le stage accompli par le recourant postérieurement à la délivrance de son diplôme ne peut être retenu pour combler le déficit théorique, non contesté, de la formation acquise au Canada. Sur ce point, le recours apparaît ainsi mal fondé. Il en va au reste de même du déficit constaté par l'autorité inférieure en ce qui concerne la formation pratique ayant précédé la délivrance du diplôme. Compte tenu des différences notables constatées sur le plan théorique et pratique, on ne peut ainsi pas reprocher à l'autorité inférieure d'avoir considéré que les conditions cumulatives

requis pour reconnaître l'équivalence n'étaient pas réunies et qu'en particulier, la durée de la formation ne pouvait être tenue pour équivalente.

5.2 S'agissant de la prise en compte d'une pratique professionnelle consécutive à l'obtention d'un diplôme, il appert que, selon sa pratique – confirmée par l'ancienne Commission de recours DFE –, l'autorité inférieure admet généralement qu'un diplôme obtenu à l'étranger soit reconnu comme équivalent à un certificat fédéral de capacité lorsque la formation pratique qui fait défaut peut être compensée par une expérience professionnelle ultérieure de deux ans au moins (cf. décision de l'ancienne Commission de recours DFE du 1^{er} mai 2006 [HA/2005-23] consid. 4 et réf. cit.). Le Tribunal administratif fédéral a reconnu que cette pratique pouvait également être appliquée à la reconnaissance d'un diplôme délivré par une haute école supérieure dans la mesure où une expérience pratique était requise (cf. arrêt du TAF B-2175/2006 du 16 février 2007 consid. 3.6).

Au regard de cette jurisprudence, confirmée dans l'arrêt du TAF B-6249/2009 précité et sur laquelle il n'y a pas lieu de revenir, il apparaît que la pratique du recourant postérieure à la délivrance de son diplôme, d'une année, n'est pas propre à compenser les déficits de la formation pratique constatés ci-avant. L'équivalence des diplômes devant être appréciée au regard des seuls critères mentionnés à l'art. 69 OFPr, les attestations produites par le recourant, qui émanent de son employeur et d'un médecin avec lequel il a collaboré et témoignent de la qualité du travail accompli par le recourant, ne sont pas de nature à modifier les conclusions auxquelles conduit l'application desdits critères et ne sauraient à elles seules conduire à la reconnaissance du diplôme au regard des manquements constatés. Dans ces conditions, par une appréciation anticipée de preuves, l'audition de l'employeur du recourant ne se révèle pas nécessaire.

Il résulte de ce qui précède que l'appréciation portée par l'autorité inférieure n'apparaît pas contestable et que c'est à juste titre que la demande de reconnaissance a été rejetée.

6.

Dans la décision attaquée, l'autorité inférieure a subordonné la reconnaissance du diplôme du recourant à des mesures de compensation consistant dans la réussite d'un examen pratique d'aptitude dans les domaines "prise d'empreintes pour embouts,

audiométrie pratique, connaissance des appareils et adaptation". Le recourant fait valoir que, pour des raisons financières, il subirait un préjudice irréparable de ce fait, compte tenu de la finance d'examen et que la mesure décidée ne répond pas au principe de proportionnalité et est constitutive d'une discrimination par rapport aux autres ressortissants suisses et de l'Union européenne.

L'art. 70 OFPr, traitant des mesures de compensation, dispose à son al. 1 que, si, conformément aux bases légales, l'exercice d'une activité professionnelle exige de l'intéressé qu'il soit titulaire d'un diplôme ou d'un certificat donné et si un requérant est titulaire d'un diplôme ou d'un certificat étranger qui n'est pas reconnu équivalent à un titre suisse, l'autorité inférieure prévoit – en collaboration avec les cantons ou les organisations du monde du travail – des mesures de compensation permettant aux intéressés d'atteindre la qualification requise. En outre, aux termes de l'art. 70 al. 3 OFPr, les mesures de compensation comprennent des examens complémentaires d'aptitude, des filières de mise à niveau et d'autres procédures de qualification. Enfin, les frais des mesures de compensation sont facturés aux participants (art. 70 al. 4 OFPr).

Il a été établi au considérant 5 ci-dessus que c'est à juste titre que la reconnaissance du diplôme étranger du recourant n'a pas été admise par l'autorité inférieure. Etant également établi que la profession d'audioprothésiste est une profession réglementée, l'autorité inférieure était ainsi tenue, conformément à l'art. 70 OFPr, de proposer des mesures de compensation permettant de vérifier que le recourant est apte à exercer la profession d'audioprothésiste breveté. Dans cette mesure, on ne voit guère en quoi le recourant serait discriminé par une mesure qui lui est en définitive favorable s'il entend pouvoir pratiquer sa profession en Suisse. Les mesures de compensation décidées par l'autorité inférieure, dont le recourant ne conteste au demeurant pas le contenu mais le principe, apparaissent en outre répondre au principe de proportionnalité, dès lors qu'elles privilégient un contrôle de sa pratique professionnelle sans le contraindre à revoir les matières en question de manière théorique et que le recourant admet lui-même que la pratique accomplie chez son employeur a couvert dans une mesure importante la matière des examens auxquels il doit se soumettre. Enfin, conformément à l'art. 70 al. 4 OFPr, le recourant doit supporter les frais liés aux mesures de compensation auxquelles la reconnaissance du diplôme est subordonnée.

7.

Il résulte de ce qui précède que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral, ne repose pas sur une constatation inexacte ou incomplète des faits et n'est pas inopportune au regard du but d'intérêt public poursuivi (cf. art. 49 PA). Mal fondé, le recours doit en conséquence être rejeté.

8.

Vu l'issue de la cause, les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, doivent être mis à la charge du recourant qui succombe (art. 63 al. 1 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]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1^{ère} phrase et art. 4 FITAF).

En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à Fr. 1'000.-. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant versée par le recourant le 8 août 2011.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 1'000.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant déjà versée.

3.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 353/gre/dossier 10087 ; acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie (acte judiciaire)

Le Président du collège :

La Greffière :

Claude Morvant

Muriel Tissot

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 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 13 septembre 2012