Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour II
B-8091/2008/scl
{T 0/2}

Arrêt du 13 août 2009

Composition

Claude Morvant (président du collège),
Marc Steiner, Ronald Flury, juges,
Nadia Mangiullo, 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 X._____, né en 1962 et de nationalité française, est au bénéfice d'un «Diplôme d'études supérieures comptables et financières» délivré en France le 23 novembre 1989. Il a par ailleurs été déclaré admis au concours du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement technique (CAPET) en 1992 et à celui de l'Agrégation d'économie et gestion comptable et financière en 1993.

A.b Se référant à une demande du prénommé du 29 juillet 2008, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) a rendu une décision le 26 août 2008, intitulée «Attestation de niveau», dans laquelle il lui a certifié que son diplôme d'études supérieures comptables et financières (formation continue d'une année en France) était comparable au brevet fédéral sanctionnant une formation professionnelle supérieure du degré tertiaire B.

A.c Par demande du 14 septembre 2008, X._____ a sollicité auprès de l'OFFT la reconnaissance en Suisse de son titre d'Agrégation d'économie et de gestion. Sous la rubrique «Reconnaissance souhaitée» du formulaire pré-imprimé, le recourant a coché quatre des huit propositions à disposition, à savoir :

- Aptitude à enseigner dans les cours interentreprises (à titre accessoire).
- Aptitude à enseigner les connaissances professionnelles (à titre principal).
- Aptitude à enseigner dans les écoles de maturité professionnelle ou dans les écoles professionnelles commerciales.
- Aptitude à enseigner dans les écoles supérieures (à titre principal).

B.

Le 27 novembre 2008, l'OFFT a rendu sa décision. Dans ses considérants, il releva que l'activité d'enseignement dans les écoles supérieures était réglementé en Suisse, que l'Agrégation d'économie et gestion comptable et financière obtenue en France et le Diplôme d'aptitude à enseigner dans les écoles supérieures en Suisse étaient des titres professionnels de niveau tertiaire et qu'enfin la directive européenne 92/51/CEE était applicable pour l'examen de l'équivalence de l'Agrégation. Il poursuivit en indiquant que l'aptitude à enseigner dans les écoles supérieures présupposait une formation spécialisée attestée par un diplôme du degré tertiaire et une formation à la pédagogie professionnelle de 1'800 heures de formation (activité à

titre principal). Selon les plans d'études cadres pour les responsables de la formation professionnelle du 1er mai 2006 (ci-après : les PEC), les objectifs suivants devaient être atteints pendant la formation :

1. concevoir les rapports avec les personnes en formation comme un processus interactif ;
2. planifier, exécuter et contrôler les unités de formation de manière adaptée à la situation et en prise sur la pratique professionnelle des personnes en formation ;
3. évaluer et soutenir les personnes en formation d'après l'ensemble de leurs aptitudes ;
4. connaître les bases légales, les offres en matière de conseil et le contexte scolaire, agir en conséquence et collaborer avec les représentants légaux ;
5. mener une réflexion critique sur son propre travail et en partager les fruits avec ses collègues ;
6. maîtriser le transfert de la pratique à la théorie, et inversement ;
7. bien connaître la matière à enseigner sur le plan théorique et savoir la rendre accessible par une didactique de branche appropriée.

Retenant que X._____ était titulaire d'un diplôme approprié du degré tertiaire, qu'il remplissait les objectifs de formation 2, 3, 5 et 7 et qu'il justifiait d'une expérience en entreprise de six mois, l'OFFT conclut comme suit :

«1. Votre demande de reconnaissance d'agrégation d'économie et gestion comptable et financière est pas recevable.
2. Une reconnaissance d'agrégation d'économie et gestion comptable et financière peut être accordée si vous effectuez avec succès la mesure de compensation suivante : Achèvement de la filière de formation pour les enseignants des écoles supérieures (activité à titre principal) dans une institution de formation reconnue par l'OFFT. L'examen a montré que les objectifs de formation 2, 3, 5 et 7 sont atteints. Des dispenses sont recommandées pour ces domaines.»

Il releva enfin que X._____ était libre de rechercher une place dès à présent et que la qualification manquante pouvait être obtenue dans un délai de cinq ans.

C.

Par mémoire du 14 décembre 2008, X._____ (ci-après : le recourant) a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral en contestant le refus de validation des objectifs n° 1 et n° 6. Considérant qu'il ne reste ainsi qu'une seule réserve dont il ne conteste pas le bien-fondé, soit l'objectif n° 4, il conclut à ce que la reconnaissance lui soit accordée, à tout le moins à ce que lui soit remis un document dont la formulation positive attesterait que cette reconnaissance lui est accordée à la condition de valider ce seul objectif n° 4, afin d'être en mesure de postuler dans de bonnes conditions. Relevant de prime abord la manière curieuse dont le ch. 1 du dispositif de la décision attaquée est rédigé («est pas recevable»),

il s'interroge également sur le fait de savoir si, dès lors qu'il satisfait à quatre critères sur sept, une formulation positive telle que «une reconnaissance vous est accordée si vous effectuez la mesure de compensation suivante....» ne serait pas plus logique et adaptée et surtout moins préjudiciable face à un employeur. Il s'étonne par ailleurs du fait que, alors qu'il avait effectué sa demande pour une reconnaissance pour différents niveaux, la décision attaquée ne porte que sur l'enseignement dans les écoles supérieures. Le recourant relève que la procédure de recrutement et de formation des enseignants en France a été profondément modifiée dès 1995 pour faire une plus large place à la didactique et à la théorie pédagogique. Ayant obtenu ses concours en 1992 et 1993, il n'a ainsi pas bénéficié de ces dispositifs mais compte toutefois de plus de 25 ans de pratique d'enseignement dans son champ disciplinaire et à tous niveaux.

S'agissant de l'objectif n° 1, il soutient mettre en pratique cette conception du rapport pédagogique dans toutes les sections et à tous les niveaux où il dispense des formations en arguant du fait qu'il ne serait plus possible de faire autrement dès lors que l'une des sections dans laquelle il enseigne a fait l'objet d'une réforme en 2006 qui place la démarche inductive au centre du processus d'apprentissage, sous contrôle des inspecteurs pédagogiques de l'Education nationale. Voyant du reste mal comment il pourrait recourir à une «pédagogie magistrale à l'ancienne» compte tenu des publics très diversifiés constituant les effectifs de ces sections, il note que le climat favorable régnant dans ses classes ne peut résulter que d'une démarche volontariste et aboutie dans ce domaine. Mentionnant enfin sa collaboration à la rédaction de manuels scolaires pour ces sections et d'autres secteurs eux aussi spécifiques et «sensibles» et sa participation à un comité de pilotage pédagogique pour des adultes en formation à distance, le recourant fait valoir qu'il n'est pas envisageable de ne pas recourir en permanence à un processus interactif de transmission de connaissances. Concernant l'objectif n° 6, il relève s'intéresser depuis longtemps aux formations en alternance et souligne avoir travaillé à plusieurs reprises sur ces thèmes avec certaines branches professionnelles afin d'étudier, d'améliorer ou de valoriser les dispositifs de tutorat. Il fait valoir qu'il enseigne pour une large part à des jeunes de 20 à 25 ans qui se destinent à une entrée rapide sur le marché du travail et que les matières, très techniques, sont enseignées avec une approche professionnelle et contextualisée. Dès lors qu'il enseigne une matière particulièrement «concrète» (la

gestion des relations sociales avec les salariés et les organismes sociaux), il est avec ses étudiants confronté à une évolution permanente des dispositifs et de la jurisprudence imposant une actualisation permanente des connaissances transmises afin qu'elles restent mobilisables en situation d'emploi. Il relève encore qu'il encadre certaines activités professionnelles dont le but est de placer les étudiants dans un contexte proche d'une situation de travail et que cet encadrement comprend aussi un volet qui mobilise dans les deux sens la relation théorie/pratique puisqu'il s'agit du suivi et de l'aide à l'élaboration des rapports de stages présentés pour évaluation à l'examen final. Le recourant soutient ainsi que la décision attaquée repose sur une approche fragmentaire, réductrice et dogmatique qui ne tient pas compte de son expérience professionnelle et du caractère intuitif et pragmatique que revêt aussi toute pédagogie et toute transmission de connaissances. Elle compromet en outre ses démarches de recherches d'emploi dans l'enseignement en Suisse.

D.
Invité à élire un domicile de notification en Suisse, le recourant s'est exécuté par courrier du 19 janvier 2009.

E.
Invité à se prononcer sur le recours, l'OFFT en a proposé le rejet au terme de sa réponse du 20 mars 2009. Il relève pour l'essentiel que malgré une décision négative, le recourant peut obtenir la reconnaissance en suivant des mesures de compensation et en demandant un nouvel examen du dossier à l'aide d'une procédure simplifiée ; il est autorisé à exercer l'activité qu'il a choisie en devant toutefois acquérir la qualification manquante dans un délai de cinq ans. Alléguant ensuite que la formation d'enseignant de la formation professionnelle fait la distinction entre différents types de responsables de la formation professionnelle, selon le lieu de formation (entreprise, cours interentreprises, écoles professionnelles et écoles supérieures) et le groupe cible (personnes qui suivent une formation professionnelle initiale ou étudiants des écoles supérieures), il relève que les candidats peuvent indiquer dans leur demande pour quel type de responsable de la formation professionnelle ils demandent une reconnaissance de leur diplôme. L'OFFT observe qu'il examine ensuite à quelle formation équivaut le diplôme ou quelles sont les mesures de compensation minimales à accomplir pour une reconnaissance ; si un diplôme est conforme aux conditions requises

pour plusieurs types de responsables de la formation professionnelle, la décision peut être prononcée en ce sens. L'OFFT note que le recourant a souhaité une reconnaissance pour plusieurs types de responsables de la formation professionnelle et qu'il ressort de l'examen du dossier que sa formation se rapproche le plus de la formation suisse d'enseignant des écoles supérieures. En d'autres termes, c'est pour cette formation que les mesures de compensation seront les moins importantes. S'agissant de la prise en compte de l'expérience pratique, il relève que, pour une reconnaissance du diplôme ou du titre du pays d'origine, le requérant doit avoir atteint les objectifs de formation fixés dans les PEC et avoir accompli le nombre minimal d'heures de présence et de stages et que, lors de la vérification de ces éléments, l'on se base sur la formation du requérant dans le pays d'origine et non sur son expérience pratique, sauf concernant les stages, et qu'il n'y a ainsi pas de validation des acquis dans la procédure de reconnaissance. De ce fait, l'expérience de 25 ans dont dispose le recourant ne peut remplacer la formation ni être prise en considération pour les objectifs n° 1, 4 et 6 non atteints. L'OFFT termine en relevant que si le recourant peut exposer clairement avoir traité les objectifs concernant le lieu de formation et le groupe cible pendant sa formation, ces derniers pourront être considérés comme atteints, ce qui n'est pas démontré de manière explicite par les documents dont l'OFFT dispose actuellement.

F.
Par réplique du 13 avril 2009, le recourant fait valoir que la lecture des PEC le conforte dans l'idée qu'il met déjà en pratique les standards de formation des objectifs n° 1, 4 et 6, mais qu'il ne peut en attester autrement que sur la base d'une expérience prolongée, les formations demandées n'existant pas en France lors de sa formation initiale entre 1988 et 1993. Il s'interroge d'une part sur la pertinence à préférer des formations théoriques à une expérience pratique, en ajoutant qu'il lui semble donc que l'OFFT ne délivrera aucune reconnaissance à des enseignants français entrés en poste à l'Education nationale avant 1995, et d'autre part sur la «dimension rétroactive» d'un texte de 2006 qui fixe des critères et des standards pour la reconnaissance de titres délivrés en 1992 ou 1993 et qui conduit selon lui à une discrimination par l'âge. Relevant ne rien avoir contre le fait de se former, le recourant fait valoir qu'il s'agit simplement pour lui d'un problème concret d'accès à l'emploi. Il ne voit ainsi pas comment il pourrait suivre les mesures compensatoires demandées pour obtenir la

reconnaissance s'il n'obtient pas un poste en Suisse, poste pour lequel il faudrait qu'il dispose de la reconnaissance en ayant d'abord effectué les mesures compensatoires.

G.
Invité à dupliquer, l'OFFT a renoncé à formuler des remarques supplémentaires par courrier du 19 mai 2009 et a renvoyé à la motivation de sa réponse.

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

Droit :

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

En vertu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. Demeurent réservées les exceptions - non réalisées en l'espèce - prévues à l'art. 32 LTAF. En l'espèce, la décision attaquée revêt la qualité de décision au sens de l'art. 5 al. 1 let. c PA émanant d'une autorité au sens de l'art. 33 let. d LTAF. Le recourant, qui a pris part à la procédure devant l'autorité inférieure, est spécialement atteint par cette décision et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. La qualité pour recourir doit dès lors lui être reconnue (art. 48 al. 1 let. a à c PA). Les dispositions relatives au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours (art. 50 et 52 al. 1 PA), ainsi que les autres conditions de recevabilité (art. 44 ss et 63 al. 4 PA) sont respectées. Le recours est ainsi recevable.

2.
Le recourant ne contestant pas le refus de validation de l'objectif n° 4 des PEC, l'objet du litige consiste en l'espèce uniquement à examiner si c'est à raison que l'OFFT considère que le recourant ne remplit pas les objectifs n° 1 et n° 6 des PEC et qu'une reconnaissance de son Agrégation peut être accordée à condition qu'il effectue avec succès

une mesure de compensation tendant à l'achèvement de la filière de formation pour les enseignants des écoles supérieures (à titre principal) dans une institution de formation reconnue par l'OFFT.

3.
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 (Beurteilungspielraum). 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 (arrêt du Tribunal administratif fédéral [TAF] B-2175/2008 du 21 août 2008 consid. 5 et les réf. citées).

4.

4.1 Conformément à l'art. 68 al. 1 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10), le Conseil fédéral règle la reconnaissance des diplômes et des certificats étrangers de la formation professionnelle couverte par la LFPr. Ce dernier a concrétisé cette compétence à l'art. 69 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr, RS 412.101) ; l'al. 4 de ce dernier article prévoit que les accords de droit international public sont réservés.

4.2 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 est entré en vigueur le 1er juin 2002 (ALCP, RS 0.142.112.681). Son objectif est notamment d'accorder aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et de la Suisse un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes (art. 1 let. a ALCP). Le principe de non discrimination ancré à l'art. 2 ALCP garantit aux ressortissants suisses et des Etats membres de la

Communauté européenne le droit, en application de l'Accord, de ne pas être placés dans une position moins favorable que les ressortissants de l'Etat qui applique l'Accord (YVO HANGARTNER, Der Grundsatz der Nichtdiskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit im Freizügigkeitsabkommen der Schweiz mit der Europäischen Gemeinschaft, in Pratique juridique actuelle [PJA] 2003 p. 257, p. 260). En vertu de l'art. 9 ALCP, les parties contractantes prennent les mesures nécessaires, conformément à l'annexe III intitulée «Reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (diplômes, certificats et autres titres)», afin de faciliter aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et de la Suisse l'accès aux activités salariées et indépendantes et leur exercice. Aux termes du ch. 1 de l'annexe III, les parties contractantes conviennent d'appliquer entre elles, dans le domaine de la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, les actes communautaires auxquels il est fait référence, tels qu'en vigueur à la date de la signature de l'accord et tels que modifiés par la section A de la présente annexe ou des règles équivalentes à ceux-ci.

4.3 L'annexe III de l'ALCP renvoie à différentes directives de la Communauté européenne, dont 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 trois ans [JO L 19 du 24.1.1989, p. 16], et la Directive 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992, relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles, qui complète la directive 89/48/CEE [JO L 209 du 24.7.1992, p. 25]). Fondées sur les art. 49, 57 § 1 et 66 du Traité instituant la Communauté économique européenne, ces directives visent à faciliter la libre circulation des personnes et des services en permettant aux ressortissants des Etats membres d'exercer une profession, à titre indépendant ou salarié, dans un autre Etat membre que celui où ils ont acquis leurs qualifications professionnelles (arrêt du TAF B-8629/2007 du 10 juillet 2008 consid. 4). Il sied ici de relever que la nouvelle directive européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles (Directive 2005/36/CE), en vigueur dans l'UE depuis le mois d'octobre 2007, ne devrait s'appliquer en Suisse qu'au début 2010 (ATF 134 II 341 consid. 2.2 ; communication de l'OFFT du 18 juin 2008).

4.4 L'ALCP et les directives communautaires s'appliquent exclusivement à la reconnaissance professionnelle, soit celle nécessaire à l'exercice d'une profession ou à son accès (Message du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE [FF 1999 VI 5440, spéc. 5467 et 5651] ; RUDOLF NATSCH, Gegenseitige Anerkennung beruflicher Qualifikationen, in : Bilaterale Verträge Schweiz-EG, Zurich 2002, p. 195 ss, spéc. p. 204 ss ; MAX WILD, Die Anerkennung von Diplomen im Rahmen des Abkommens über die Freizügigkeit der Personen, in : Accords bilatéraux Suisse-UE, Bâle 2001, p. 403 ; Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, Reconnaissance internationale des diplômes, Rapport sur la reconnaissance des diplômes étrangers en Suisse et la reconnaissance des diplômes suisses à l'étranger, pratiques existantes et mesures à prendre, Berne 2001, p. 4).

Les Directives 89/48/CEE et 92/51/CEE s'appliquent à tout ressortissant d'un État membre voulant exercer à titre indépendant ou salarié une profession réglementée dans un État membre d'accueil (art. 2 § 1er des deux directives). Il convient d'opérer une distinction entre les activités professionnelles soumises à autorisation (dénommées «professions réglementées» en droit communautaire) et celles qui ne sont pas subordonnées à des dispositions légales quant à leurs conditions d'accès ou d'exercice. Dans cette dernière hypothèse, la question de la reconnaissance des diplômes ne se pose pas puisque l'accès ou l'exercice de l'activité professionnelle est libre ; c'est en effet uniquement l'employeur, voire le marché, qui décide si les qualifications professionnelles sont suffisantes pour l'exercice d'un travail défini (arrêt du TAF B-6195/2008 du 21 avril 2009 consid. 2.3 ; DOMINIQUE DREYER/BERNARD DUBEY, L'adhésion suisse à l'Union européenne : Effets de la libre circulation des personnes sur l'exercice des activités soumises à autorisation, in : L'adhésion de la Suisse à l'Union européenne, enjeux et conséquences, Zurich 1998, p. 859, p. 865 ; NATSCH, op. cit., p. 205 ; Office fédéral, Rapport précité, p. 5). Une activité professionnelle doit être considérée comme réglementée lorsque l'accès à l'activité professionnelle en cause ou l'exercice de celle-ci est régi par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives établissant un régime qui a pour effet de réserver expressément cette activité professionnelle aux personnes qui remplissent certaines conditions relatives à la possession d'un diplôme, et d'en interdire l'accès à celles qui ne les remplissent pas (art. 1 let. d de la Directive 89/48/CEE et art. 1 let. f de la Directive

92/51/CEE ; arrêt du TAF précité B-8629/2007 consid. 3 et les réf. citées ; FRÉDÉRIC BERTHOUD, Die Anerkennung von Berufsqualifikationen zwischen der Schweiz und der EU, in : Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Wolfgang Portmann/Andreas Kellerhals, Bilaterale Verträge I & II Schweiz EU, Zurich/Bâle/Genève 2007, p. 250 s. ; FRÉDÉRIC BERTHOUD, Commentaire de l'ATF 134 II 341, in PJA 2009 p. 515, p. 516).

L'activité professionnelle d'enseignant est réglementée en Suisse, comme il en ressort de la liste des professions réglementées en Suisse émise par l'OFFT qui mentionne l'activité d'«Enseignant (école publique) pour enfants dès 3 ans» (www.bbt.admin.ch/themen/hoehere /00169/00370/index.html?lang=fr), ainsi que des art. 46 LFPr et 46 OFPr. La profession d'enseignant (du secondaire ou du supérieur) est également réglementée en France (Guide pour l'utilisateur du système général de reconnaissance des qualifications professionnelles édicté par la Commission européenne, p. 18, ci-après : le Guide ; ec.europa.eu/internal_market/qualifications/general-system_guides_fr.htm). La Directive 92/51/CEE trouve dès lors application.

5.
L'application de la Directive 92/51/CEE implique une comparaison de la formation professionnelle acquise par le migrant dans son État d'origine avec la formation professionnelle dispensée en Suisse et requise pour l'exercice de la profession réglementée (le Guide, op. cit., p. 7). A teneur de l'art. 1er let. a de la Directive 92/51/CEE, on entend par diplôme tout titre de formation ou tout ensemble de tels titres qui a été délivré par une autorité compétente dans un Etat membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives dudit Etat et dont il résulte que le titulaire a suivi avec succès soit un cycle d'études postsecondaires d'une durée d'au moins un an ou d'une durée équivalente à temps partiel, dont l'une des conditions d'accès est, en règle générale, l'accomplissement du cycle d'études secondaires exigé pour accéder à l'enseignement universitaire ou supérieur, ainsi que la formation professionnelle éventuellement requise en plus de ce cycle d'études postsecondaires (let. i), soit l'un des cycles de formation figurant à l'annexe C (let. ii) et dont il résulte que le titulaire possède les qualifications professionnelles requises pour accéder à une profession réglementée dans l'Etat membre en question ou pour l'exercer.

Lorsque dans l'Etat membre d'accueil, l'accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession d'un diplôme tel que défini dans la présente directive, l'autorité compétente ne peut refuser à un ressortissant d'un Etat membre, pour défaut de qualifications, d'accéder à cette profession ou de l'exercer dans les mêmes conditions que les nationaux si le demandeur possède le diplôme, tel que définit dans la présente directive ou tel que défini dans la directive 89/48 CEE, qui est prescrit par un autre Etat membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer et qui a été obtenu dans un Etat membre (art. 3 al. 1 let. a de la Directive 92/51/CEE). L'art. 4 de la Directive 92/51/CEE limite toutefois la portée de l'art. 3 précité. Ainsi, l'art. 4 let. b ne fait pas obstacle à ce que l'Etat membre d'accueil exige également du demandeur qu'il accomplisse un stage d'adaptation pendant trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude notamment lorsque la formation qu'il a reçue selon l'art. 3 premier alinéa point a) porte sur des matières théoriques et/ou pratiques substantiellement différentes de celles couvertes par le diplôme tel que défini dans la présente directive ou tel de défini dans la directive 89/48, requis dans l'Etat membre d'accueil. Si l'Etat membre d'accueil envisage d'exiger du demandeur qu'il accomplisse un stage d'adaptation ou passe une épreuve d'aptitude, il doit d'abord vérifier si les connaissances acquises par le demandeur au cours de son expérience professionnelle sont de nature à couvrir, en tout ou en partie, la différence substantielle visée au premier alinéa. Si l'Etat membre d'accueil fait usage de cette possibilité, il doit laisser au demandeur le choix entre le stage d'adaptation et l'épreuve d'aptitude.

L'art. 1 let. i de la Directive 92/51/CEE définit le stage d'adaptation comme :

«l'exercice d'une profession réglementée qui est effectué dans l'Etat membre d'accueil sous la responsabilité d'un professionnel qualifié et qui est accompagné éventuellement d'une formation complémentaire. Le stage fait l'objet d'une évaluation. Les modalités du stage et son évaluation sont déterminées par les autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil.»

L'épreuve d'aptitude est quant à elle définie à l'art. 1 let. j de la Directive 92/51/CEE, soit :

«un contrôle concernant exclusivement les connaissances professionnelles du demandeur, qui est effectué par les autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil et qui a pour but d'apprécier l'aptitude du demandeur à exercer dans cet Etat membre une profession réglementée. Pour permettre ce contrôle, les autorités compétentes

établissent une liste des matières qui, sur la base d'une comparaison entre la formation requise dans leur Etat et celle reçue par le demandeur, ne sont pas couvertes par le ou les titres de formation dont le demandeur fait état. Ces matières peuvent couvrir tant des connaissances théoriques que des aptitudes de nature pratique, requises pour l'exercice de la profession. L'épreuve d'aptitude doit prendre en considération le fait que le demandeur est un professionnel qualifié dans l'Etat membre d'origine ou de provenance. Elle porte sur des matières à choisir parmi celles figurant sur la liste et dont la connaissance est une condition essentielle pour pouvoir exercer la profession dans l'Etat membre d'accueil. Les modalités de l'épreuve d'aptitude sont déterminées par les autorités compétentes dudit Etat.»

6.
Dans sa demande, sous rubrique «Pratique professionnelle», le recourant fait état de diverses expériences professionnelles remontant pour la plus ancienne à 1982. Sous «Formation spécialisée», il indique que de 1987 à 1989, il a obtenu le diplôme d'études comptables et financières et le diplôme d'études supérieures comptables et financières ; il a ensuite obtenu le CAPET en 1990 et l'Agrégation en 1993. Sous rubriques «Formation à la pédagogie professionnelle» et «Stages/exercices d'enseignement dans le cadre de la formation à la pédagogie professionnelle», le recourant n'a rien indiqué. A ce propos, il a expliqué dans sa lettre d'accompagnement avoir été recruté avant 1995, à une époque où, en France, les enseignants n'avaient pas de formation spécifique à la pédagogie.

7.
La formation des responsables de la formation professionnelle est réglée au chapitre 6 de la LFPr ainsi qu'à la section 2 de l'OFPr.

7.1 L'art. 45 LFPr a trait aux formateurs qui sont des personnes qui, dans le cadre de la formation professionnelle initiale, dispensent la formation à la pratique professionnelle (al. 1). Ils disposent d'une formation qualifiée dans leur spécialité professionnelle et justifient d'un savoir-faire pédagogique, méthodologique et didactique adéquat (al. 2). Le Conseil fédéral fixe les exigences minimales de la formation des formateurs (al. 3). L'art. 45 OFPr prévoit que les formateurs actifs dans les cours interentreprises et dans d'autres lieux de formation comparables, dans des écoles de métiers ou dans d'autres institutions de formation à la pratique professionnelle reconnues doivent :

a. détenir un diplôme de la formation professionnelle supérieure ou avoir une qualification équivalente dans le domaine de la formation qu'ils dispensent;
b. disposer de deux ans d'expérience professionnelle dans le domaine de la formation qu'ils dispensent;

c. avoir suivi une formation à la pédagogie professionnelle de:
1. 600 heures de formation pour une activité principale,
2. 300 heures de formation pour une activité accessoire.

7.2 L'art. 46 LFPr, qui concerne les enseignants, prévoit que les enseignants de la formation professionnelle initiale, de la formation professionnelle supérieure et de la formation continue à des fins professionnelles disposent d'une formation spécifique dans leur spécialité et d'une formation pédagogique, méthodologique et didactique (al. 1). Le Conseil fédéral fixe les exigences minimales de la formation des enseignants (al. 2). L'art. 46 OFPr traite des enseignants de la formation initiale scolaire et de la maturité professionnelle. Sa teneur est la suivante :

«1. Les enseignants de la formation initiale scolaire et de la maturité professionnelle doivent être habilités à enseigner au degré secondaire II et posséder les qualifications suivantes :
a. avoir une formation à la pédagogie professionnelle du niveau d'une haute école ;
b. avoir une formation spécialisée attestée par un diplôme du degré tertiaire ;
c. disposer d'une expérience en entreprise de six mois.
2. Pour être autorisé à enseigner les branches spécifiques à la profession, l'enseignant doit avoir:
a. un titre correspondant de la formation professionnelle supérieure ou du niveau d'une haute école;
b. une formation à la pédagogie professionnelle de:
1. 1800 heures de formation s'il exerce son activité à titre principal;
2. 300 heures de formation s'il exerce sont activité à titre accessoire.
3. Pour enseigner la culture générale ou des branches qui demandent des études du niveau d'une haute école, l'enseignant doit:
a. être autorisé à enseigner à l'école obligatoire et avoir suivi en plus une formation complémentaire pour enseigner la culture générale selon le plan d'études correspondant et une formation à la pédagogie professionnelle de 300 heures de formation; ou
b. être autorisé à enseigner au gymnase et avoir suivi en plus une formation à la pédagogie professionnelle de 300 heures de formation;
c. avoir fait des études du niveau d'une haute école dans le domaine correspondant et avoir suivi en plus une formation à la pédagogie professionnelle de 1800 heures de formation.»

7.3 L'art. 41 OFPr, relatif aux enseignants chargés de la formation professionnelle supérieure, prévoit que le Département fédéral de l'économie (DFE) définit les exigences minimales que doivent remplir les enseignants des écoles supérieures. Le 11 mars 2005, le DFE a arrêté l'ordonnance concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures (RS 412.101.61). L'art. 12 al. 1 de ladite ordonnance prévoit ce qui suit :

«Les membres du corps enseignant doivent justifier:
a. d'un diplôme d'une haute école ou d'une école supérieure, ou d'une qualification équivalente dans les branches qu'ils enseignent, et
b. d'une formation didactique et d'une formation à la pédagogie professionnelle totalisant:
1. 1800 heures de formation lorsqu'ils exercent leur activité à titre principal,
2. 300 heures de formation lorsqu'ils exercent leur activité à titre accessoire.»

7.4 Aux termes de l'art. 48 LFPr, la Confédération encourage la pédagogie professionnelle (al. 1). A cet effet, elle entretient un institut de niveau haute école chargé en particulier d'assurer la formation et la formation continue des responsables de la formation professionnelle, notamment des enseignants, lorsque la compétence n'en appartient pas aux cantons (al. 2 let. a). Les contenus de la formation à la pédagogie professionnelle sont réglés à l'art. 48 OFPr.

7.5 L'art. 49 al. 1 OFPr prévoit que l'OFFT établit des plans d'études cadres pour la qualification des responsables de la formation professionnelle. Ces plans fixent la répartition de la formation à la pédagogie professionnelle dans le temps, son contenu et les aspects qui doivent être approfondis dans la pratique, conformément aux exigences posées aux responsables de la formation professionnelle. Pareillement, l'art. 12 al. 5 de l'ordonnance concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures dispose que l'OFFT édicte des plans d'études cadres pour la qualification des membres du corps enseignant en se fondant pour cela sur les art. 48 et 49 al. 1 OFPr.

Le 1er mai 2006, l'OFFT a édicté des PEC (état au 1er juillet 2008 ; voir sous : http://www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00484/index.html?lang=fr). Ils reposent sur les principes suivants : d'une part, toutes les personnes enseignant dans la formation professionnelle doivent justifier d'une formation de base en pédagogie. D'autre part, plus une personne se consacre, à titre professionnel, à la transmission des connaissances et des compétences professionnelles, plus elle doit investir de temps à se former à la pédagogie professionnelle (p. 9). Ces PEC contiennent des directives sur la formation des personnes appelées à assumer une responsabilité particulière en matière de formation professionnelle, à savoir les formateurs actifs dans les entreprises formatrices et dans les cours interentreprises, de même que les enseignants des écoles professionnelles et des écoles supérieures (p. 3). Il y est précisé que les candidats qui ont fait leurs premières armes dans la formation professionnelle et qui disposent

d'un savoir spécifique et d'une expérience professionnelle suffisante doivent encore acquérir une formation pédagogique (p. 11). Les PEC prévoient les sept objectifs de formation suivants (p. 10) :

1. concevoir les rapports avec les personnes en formation comme un processus interactif ;
2. planifier, exécuter et contrôler les unités de formation de manière adaptée à la situation et en prise sur la pratique professionnelle des personnes en formation ;
3. évaluer et soutenir les personnes en formation d'après l'ensemble de leurs aptitudes ;
4 connaître les bases légales, les offres en matière de conseil et le contexte scolaire, agir en conséquence et collaborer avec les représentants légaux ;
5. mener une réflexion critique sur son propre travail et en partager les fruits avec ses collègues ;
6. maîtriser le transfert de la pratique à la théorie, et inversement ;
7. bien connaître la matière à enseigner sur le plan théorique et savoir la rendre accessible par une didactique de branche appropriée.

La partie 5 des PEC est consacrée au développement des standards de formation pour les différents types de formateurs et d'enseignants précités (p. 15 à 54).

7.6 Dans son message du 6 septembre 2000 relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (FF 2000 5256), le Conseil fédéral relève que l'intérêt de disposer d'une pédagogie pour la formation professionnelle distincte de la formation générale du corps enseignant reste incontesté : le cursus des enseignants (gens du métier assumant la fonction de maître de l'enseignement professionnel) et les exigences didactiques particulières régissant la pédagogie pour la formation professionnelle le corroborent. Il précise que l'art. 46 LFPr (art. 50 du projet) s'adresse à tous les enseignants de la formation professionnelle et que la formation professionnelle conjugue l'enseignement spécialisé et l'enseignement général, de sorte que l'enseignant doit justifier de qualifications techniques autant que pédagogiques (p. 5309 et 5336). Cet article n'a fait l'objet d'aucune discussion lors des délibérations au Parlement (Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale [BO] 2001 N 1742 et 2002 E 515).

Il ressort en outre du rapport explicatif d'avril 2003 en vue de la révision de l'ordonnance sur la formation professionnelle (www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=6373) que toutes les personnes actives dans la formation professionnelle initiale doivent disposer d'une base commune de connaissances à la pédagogie professionnelle, qui peut être plus ou moins étendue selon les besoins. Le nombre requis d'heures de formation dépend du temps

de travail consacré à l'enseignement. Les personnes se vouant exclusivement à l'enseignement doivent avoir suivi une formation complète à la pédagogie professionnelle (p. 21).

8.

La lecture des consid. 7.1 à 7.6 laisse en l'espèce clairement apparaître que la pédagogie professionnelle constitue un volet central et indispensable de la formation exigée en Suisse des enseignants et formateurs. Le ch. 2 du préambule de la Directive 92/51/CEE prévoit que pour les professions pour l'exercice desquelles la Communauté n'a pas déterminé le niveau minimal de qualification nécessaire, les Etats membres conservent la faculté de fixer ce niveau de manière à garantir la qualité des prestations fournies sur leur territoire. Tout Etat membre d'accueil dans lequel une profession est réglementée est tenu de prendre en compte les qualifications acquises dans un autre Etat membre et d'apprécier si celles-ci correspondent à celles qu'il exige.

Dès lors que chaque Etat membre peut fixer le niveau de ses formations, il peut exiger des formations complémentaires de la part du candidat qui ne satisfait pas aux exigences (BERTHOUD, op. cit., p. 259 et p. 266). Le fait que l'Etat membre d'accueil, en l'occurrence la Suisse, exige du recourant qu'il justifie également d'une formation à la pédagogie professionnelle n'apparaît en rien discriminatoire dès lors qu'une telle formation est également requise pour les formateurs et les enseignants ayant suivi leur cursus en Suisse. La Commission européenne relève d'ailleurs elle-même que, dans la plupart des Etats membres, la formation d'enseignant est composée d'un diplôme universitaire dans un certain domaine ainsi que d'une formation pédagogique et que, pour pouvoir bénéficier du système général, il faut avoir complété dans le pays de provenance la formation pédagogique requise en plus du diplôme universitaire de base (le Guide, op. cit., p. 7).

In casu, si le recourant est certes au bénéfice d'un diplôme reconnu par l'OFFT comme comparable au brevet fédéral sanctionnant une formation professionnelle supérieure du degré tertiaire B, et qu'il a par ailleurs été admis aux concours du CAPET et de l'Agrégation, il n'en demeure pas moins qu'il reconnaît lui-même avoir été recruté avant 1995 à une époque où, en France, les enseignants n'avaient pas de formation spécifique à la pédagogie. Il est ainsi établi et non contesté qu'il n'est pas en mesure de faire état d'une formation spécifique dans

le domaine de la pédagogie professionnelle qu'il aurait pu acquérir à l'occasion de l'un ou l'autre des titres dont il se prévaut. Partant, une reconnaissance de l'Agrégation d'économie et gestion comptable et financière ne peut pas, en l'état actuel du dossier, être accordée. L'OFFT était dès lors fondé à soumettre cette reconnaissance à l'accomplissement d'une condition supplémentaire visant à faire acquérir au recourant la formation complémentaire à la pédagogie professionnelle qui lui fait défaut dans son cursus.

En principe, conformément à l'art. 4 let. b de la Directive 92/51/CEE, l'OFFT doit laisser au demandeur le choix entre le stage d'adaptation et l'épreuve d'aptitude. En l'espèce, il y a toutefois lieu de considérer que la voie du stage d'adaptation ne trouve pas application dès lors que cette mesure se concentre en priorité sur l'exercice de la profession sous la responsabilité d'un professionnel qualifié et se solde par une évaluation. Or, s'il désire enseigner en Suisse dans une école supérieure à titre principal, le recourant doit pouvoir attester du suivi, avec succès, d'une formation spécifique à la pédagogie professionnelle. Il s'agit là de l'accomplissement d'une condition essentielle à l'exercice de cette activité en Suisse. Dans ces circonstances, c'est à juste titre que l'OFFT a exigé que cette formation complémentaire à la pédagogie professionnelle soit satisfaite par le biais d'une épreuve d'aptitude consistant en l'achèvement de la filière de formation pour les enseignants des écoles supérieures (activité à titre principal) dans une institution de formation reconnue par l'OFFT.

Ce déficit de formation particulière, exigée en Suisse, ne saurait être compensé par l'expérience professionnelle du recourant en France, certes conséquente mais acquise sans avoir au préalable suivi une formation pédagogique en tant que telle. Il en va d'ailleurs de même s'agissant des divers rapports de notation le concernant, nonobstant leur contenu positifs. De surcroît, contrairement à ce que fait valoir le recourant, la comparaison de sa formation, acquise en 1992-1993, aux sept objectifs contenus dans les PEC datant de 2006 ne constitue en rien une «discrimination par l'âge», étant entendu qu'il s'agit d'examiner la formation effectivement acquise par le recourant, qui, en l'occurrence, ne comprend pas de formation spécifique à la pédagogie professionnelle. Enfin, et comme l'indique l'OFFT, il convient de relever que le fait que la reconnaissance ne soit, en l'état actuel, pas accordée au recourant ne signifie pas qu'il n'est pas autorisé à

enseigner au niveau d'une école supérieure ni qu'il serait empêché de poser sa candidature pour un tel poste. Néanmoins, la formation à la pédagogie professionnelle exigée devra être acquise en cours d'emploi dans un délai de cinq ans.

9.
Le recourant s'attache à démontrer que son expérience professionnelle lui permet de satisfaire aux objectifs de formation n° 1 et n° 6 des PEC considérés comme non atteints par l'OFFT. Il convient là encore de conclure que c'est en vain que le recourant se prévaut de son expérience professionnelle en France. En effet, comme relevé ci-dessus (consid. 8), le recourant n'a pu attester d'aucune formation particulière à la pédagogie professionnelle dans le cadre des programmes ayant mené à ses titres. Pour enseigner en Suisse dans une école supérieure, il lui revient donc de suivre une telle formation et son bagage professionnel ne saurait lui permettre de passer outre cette condition. L'OFFT a considéré que le recourant satisfaisait déjà à quatre objectifs sur les sept prévus par les PEC (n° 2, 3, 5 et 7) et que des dispenses étaient recommandées pour ces domaines. Pour les motifs qui précèdent, et eu égard à la latitude de jugement dont dispose l'OFFT et à la retenue que se doit d'observer le Tribunal de céans en l'espèce (supra consid. 3), rien ne permet d'entrevoir que l'OFFT aurait outrepassé son pouvoir d'appréciation en considérant que les objectifs n° 1 et n° 6 n'étaient pas atteints par le recourant, quand bien même l'autorité inférieure aurait pu étoffer davantage sa motivation sur ce point. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de cette appréciation, de sorte que les griefs du recourant sur cette question doivent être rejetés.

10.
Au regard de ce qui précède, il appert que c'est à juste titre que l'OFFT a subordonné la reconnaissance de l'Agrégation à l'accomplissement d'une mesure de compensation, soit l'achèvement de la filière de formation pour les enseignants des écoles supérieures (activité à titre principal) dans une institution de formation reconnue par l'OFFT, et qu'il a conclu que les objectifs de formation des PEC n° 1, 4 et 6 n'étaient pas atteints par le recourant.

11.
Dès que les autorités du pays d'accueil sont en possession d'une demande complète, elles doivent rendre une décision, qui peut

consister en une décision de reconnaissance, de reconnaissance sous réserve d'une mesure de compensation ou de rejet (ATF 134 II 341 consid. 2.3). En droit administratif, c'est le dispositif d'une décision qui en constitue la partie déterminante et qui représente le véritable objet du litige (Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 63.20 consid. 1c et les réf. citées).

A l'instar du recourant, le Tribunal de céans constate que le dispositif de la décision attaquée est formulé de manière insolite et peut en outre se révéler être de nature à décourager un potentiel employeur. En particulier, le ch. 1 «Votre demande de reconnaissance d'agrégation d'économie et gestion comptable et financière est pas recevable» ne rend pas la teneur des considérants de la décision. La lecture de ces derniers montrent au contraire que l'OFFT est effectivement entré en matière mais qu'il a toutefois considéré qu'une reconnaissance ne pouvait être envisagée que sous réserve de l'accomplissement d'une mesure de compensation. Partant, le ch. 1 du dispositif n'apparaît pas conforme au contenu de la décision et doit être annulé et le dispositif modifié comme suit :

«1. Une reconnaissance d'agrégation d'économie et gestion comptable et financière peut être accordée si vous effectuez avec succès la mesure de compensation suivante :
Achèvement de la filière de formation pour les enseignants des écoles supérieures (activité à titre principal) dans une institution de formation reconnue par l'OFFT. L'examen a montré que les objectifs de formation 2, 3, 5 et 7 sont atteints. Des dispenses sont recommandées pour ces domaines.»

Au regard de ce qui précède, le recours doit être admis partiellement uniquement pour ce qui a trait à la modification du dispositif. Pour le reste, le recours, mal fondé, doit être rejeté dès lors que la décision attaquée ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation, ne relève pas non plus d'une constatation incomplète ou inexacte des faits et n'est pas innopportune (art. 49 PA).

12.
Le recourant obtenant partiellement gain de cause du fait de la seule annulation du ch. 1 du dispositif de la décision attaquée, les frais de procédure mis à sa charge, qui comprennent l'émolument judiciaire et les débours, doivent être réduits en conséquence (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]). Le recourant n'est pas représenté par un avocat et ne

peut faire valoir de frais nécessaires au sens de l'art. 8 FITAF. Il n'y a en conséquence pas lieu de lui allouer des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est partiellement admis en tant que le dispositif de la décision attaquée du 27 novembre 2008 est modifié comme suit :

«1. Une reconnaissance d'agrégation d'économie et gestion comptable et financière peut être accordée si vous effectuez avec succès la mesure de compensation suivante :
Achèvement de la filière de formation pour les enseignants des écoles supérieures (activité à titre principal) dans une institution de formation reconnue par l'OFFT. L'examen a montré que les objectifs de formation 2, 3, 5 et 7 sont atteints. Des dispenses sont recommandées pour ces domaines.»

Pour le reste, le recours est rejeté.

2.
Les frais de procédure d'un montant de Fr. 700.- sont mis à la charge du recourant à raison de Fr. 500.- et compensés par l'avance de frais de Fr. 1'000.- déjà versée. Le solde de Fr. 500.- sera restitué au recourant dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire ; annexe : formulaire «Adresse de paiement»)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. 353/4532/bus ; Acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie (Acte judiciaire)

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

Le Président du collège : La Greffière :

Claude Morvant Nadia Mangiullo

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 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 de la partie recourante (voir art. 42 LTF).

Expédition : 18 août 2009