

# **BVGer B-5636/2020 vom 22. März 2022**

Bundesverwaltungsgericht, 2022-03-22, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger\\_B-5636\\_2020](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-5636_2020)

FR: TAF B-5636/2020 du 22 mars 2022

IT: TAF B-5636/2020 del 22 marzo 2022

## **Regeste**

Reconnaissance de certificat/formation

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (cf. art. 31, 32 et 33 let. d LTAF et art. 5 al. 1 let. c PA). 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. 50, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées. Le recours est ainsi recevable.

### **E. 2**

L'autorité inférieure prétend que les documents nouvellement transmis au cours de la procédure de recours seraient irrecevables dans la mesure où ceux-ci sont préexistants à la demande de reconnaissance et que le recourant aurait pu les produire antérieurement. En vertu de l'art. 32 al. 2 PA, l'autorité peut prendre en considération les allégués tardifs qui paraissent décisifs. Nonobstant le terme « peut », il est généralement admis que l'autorité a l'obligation de prendre en considération les allégués et moyens de preuve tardifs d'une partie, pour autant que ceux-ci soient décisifs (cf. ATF 136 II 165 consid. 4.2 et réf. cit.; ATAF 2009/64 consid. 7.3, 2009/9 consid. 3.3.1 et réf. cit.). Les nouveaux allégués doivent néanmoins demeurer dans les limites de l'objet du recours qui résulte des conclusions de celui-ci (cf. ATF 136 II 165 consid. 5). Le point de savoir si et dans quelle mesure un allégué se révèle décisif et doit, de ce fait, être pris en considération ne se présente pas uniquement comme une question procédurale ; il convient également de tenir compte des dispositions légales applicables (cf. ATAF 2009/64 consid. 7.3). En l'espèce, les nouveaux documents produits par le recourant concernent ses expériences professionnelles en lien avec la protection incendie ainsi qu'aux différentes formations dans ce domaine lesquels doivent être considérés comme décisifs dans l'examen du présent litige ; autre est toutefois la question de savoir s'ils sont pertinents. Il suit de là que lesdits documents doivent être pris en compte dans le cadre de la présente procédure.

### **E. 3.1**

La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10) prévoit à son art. 1 que 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 (cf. al. 1). La loi régit, pour tous les secteurs professionnels autres que ceux des

hautes écoles : la formation professionnelle initiale, y compris la maturité professionnelle fédérale (cf. art. 2 al. 1 let. a) ; la formation professionnelle supérieure (cf. let. b) ; la formation continue à des fins professionnelles (cf. let. c) ; les procédures de qualification, les certificats délivrés et les titres décernés (cf. let. d) ; la formation des responsables de la formation professionnelle (cf. let. e) ; les compétences et les principes dans le domaine de l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (cf. let. f) ; la participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle (cf. let. g). La LFPr ne s'applique pas aux formations réglées par d'autres lois fédérales (cf. al. 2) et le Conseil fédéral peut, d'entente avec les cantons, exclure du champ d'application de la présente loi certains secteurs professionnels s'il en résulte une répartition plus judicieuse des tâches entre la Confédération et les cantons. Le chapitre 3 de la LFPr, consacré à la formation professionnelle supérieure, indique que ladite formation vise à transmettre et à faire acquérir, au niveau tertiaire, les qualifications indispensables à l'exercice d'une activité professionnelle complexe ou impliquant des responsabilités élevées (cf. art. 26 al. 1 LFPr). La formation professionnelle supérieure s'acquiert par un examen professionnel fédéral ou par un examen professionnel fédéral supérieur (cf. art. 27 let. a LFPr) ; par une formation reconnue par la Confédération et dispensée par une école supérieure (cf. art. 27 let. b LFPr). Les cantons peuvent proposer des cours préparatoires (cf. art. 28 al. 4 LFPr). Les organisations du monde du travail compétentes définissent les conditions d'admission, le niveau exigé, les procédures de qualification, les certificats délivrés et les titres décernés. Leurs prescriptions sont soumises à l'approbation du SEFRI (art. 28 al. 2 LFPr). Se fondant sur dite disposition, l'Association des établissements cantonaux d'assurance incendie AEAI a édicté un règlement d'examen professionnel supérieur d'experte et expert protection incendie, approuvé par le SEFRI et entré en vigueur le 18 mai 2015 (ci-après : le règlement d'examen ; [https://www.vkfausbildung.ch/fileadmin/assets/pr-bs/reglement-concernant-lexamen-professionnel-superieur-dexpert\\_experte-protection-incendie.pdf](https://www.vkfausbildung.ch/fileadmin/assets/pr-bs/reglement-concernant-lexamen-professionnel-superieur-dexpert_experte-protection-incendie.pdf), consulté le 7 mars 2022). Les experts en protection incendie sont des professionnels qui sont capables d'intervenir dans les projets de construction, de telle sorte que ceux-ci répondent aux prescriptions de protection incendie et soient réalisés dans un souci de sécurité des personnes et de protection des biens. Les experts en protection incendie sont impliqués dans des projets de protection moyens ou importants, ou pour des bâtiments dont l'affectation et le mode d'implantation spéciaux ou variés engendrent un risque d'incendie particulier (cf. art. 1.21 du règlement d'examen). Le diplôme fédéral est délivré par le SEFRI à la demande de la commission d'examen (cf. art. 7.11 du règlement d'examen) et les titulaires du diplôme sont autorisés à porter le titre protégé de « expert/e protection incendie avec diplôme fédéral » (cf. art. 7.12 du règlement d'examen). L'art. 68 LFPr prévoit quant à lui que le Conseil fédéral règle la reconnaissance des diplômes et des certificats étrangers de la formation professionnelle couverte par la présente loi (cf. al. 1) et qu'il peut conclure de sa propre autorité des accords internationaux encourageant la coopération et la mobilité internationales dans le domaine de la formation professionnelle (al. 2).

### **E. 3.2**

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681) est entré en vigueur le 1er juin 2002 et permet à la Suisse de participer au système européen de reconnaissance des diplômes. L'annexe III ALCP, mise à jour par la décision no 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse institué par l'art. 14 de l'accord (soit l'ALCP) en ce qui concerne le remplacement de l'annexe III, règle en particulier la

reconnaissance des qualifications professionnelles lorsque l'Etat d'accueil réglemente l'exercice de l'activité en cause (cf. art. 9 ALCP ; art. 1 al. 1 let. c de la loi fédérale du 14 décembre 2012 portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications [LPPS, RS 935.01] ; arrêts du TAF B-5081/2020 du 1er septembre 2021 consid. 7.2, B-6186/2020 du 26 août 2021 consid.2.2 et les réf. cit.).

### **E. 3.2.1**

Le système européen de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles permet, en vue de réaliser la libre circulation des personnes et des services, aux personnes concernées d'exercer une profession réglementée dans un Etat autre que celui où elles ont acquis leur qualification professionnelle (cf. arrêts du B-374/2021 du 29 octobre 2021 consid. 3.2.1, B-5081/2020 du 1er septembre 2021 consid. 7.2, B-5570/2019 du 28 juillet 2020 consid. 5.1.1 et les réf. cit.). Cela signifie en revanche que, lorsque l'accès ou l'exercice de l'activité professionnelle est libre, c'est l'employeur, voire le marché, qui détermine si les qualifications professionnelles sont suffisantes pour l'exercice d'un travail défini (entre autres arrêts du TAF B-374/2021 du 29 octobre 2021 consid. 3.2.1, B-5081/2020 du 1er septembre 2021 consid. 7.3, B-5570/2019 du 28 juillet 2020 consid. 5.1.1 et les réf. cit.).

### **E. 3.2.2**

En vertu de la décision no 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse du 30 septembre 2011 (cf. JOUE L 277 du 22 octobre 2011 p. 20), et suite à l'entrée en vigueur le 1er septembre 2013, la directive est devenue intégralement applicable en Suisse à partir du 1er septembre 2013.

### **E. 3.2.3**

Selon l'art. 2 par. 1 de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (ci-après : la directive 2005/36/CE ; Journal officiel de l'Union européenne [ci-après : le JOUE] L 255 du 30 septembre 2005 p. 22), celle-ci s'applique à tout ressortissant d'un Etat membre, y compris les membres des professions libérales, voulant exercer une profession réglementée dans un Etat membre autre que celui où il a acquis ses qualifications professionnelles, soit à titre indépendant, soit à titre salarié. Aussi, la directive 2005/36/CE est applicable si une profession est réglementée dans l'Etat d'accueil ; il importe donc peu de savoir à ce stade si la profession et/ou la formation sont réglementées dans le pays d'origine (dans ce sens voir notamment les arrêts du TAF B-374/2021 du 29 octobre 2021 consid. 3.2.4, B-5081/2020 du 1er septembre 2021 consid. 7.6, B-3440/2015 du 17 août 2017 consid. 3 et B-5129/2013 du 4 mars 2015 consid. 4).

## **E. 4**

Il s'agit donc d'examiner si la profession d'expert en protection incendie est réglementée ou non en Suisse afin de déterminer si la directive européenne s'applique en l'espèce.

### **E. 4.1**

Une profession réglementée consiste en une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou

administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice (cf. art. 3 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE). Par ailleurs, une profession exercée par les membres d'une association ou d'une organisation visée à l'annexe I est assimilée également à une profession réglementée (cf. art. 3 par. 2 de la directive 2005/36/CE).

#### **E. 4.2**

L'exercice de la profession d'expert en protection incendie en Suisse est subordonnée à la détention de diplômes spécifiques (cf. consid. 3.1), cette profession est donc une profession réglementée. La profession de « protection incendie (expert ou spécialiste) » figure d'ailleurs sur la liste des professions réglementées tenue par le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI (disponible à l'adresse : <https://www.sbf.admin.ch/sbfi/fr/home/formation/reconnaissance-de-diplomes-etrangers/procedure-de-reconnaissance-lors-dun-etablissement-en-suisse/professions-reglementees.html>, consultée le 22 mars 2022).

#### **E. 4.3**

Partant, contrairement à ce que prétend l'autorité inférieure, il convient de procéder à l'examen de la présente cause à la lumière de la directive européenne 2005/36/CE. Autre est toutefois la question de savoir si les exigences relatives à la reconnaissance établies par ladite directive sont remplies (cf. supra consid. 5). En outre, dans la mesure où l'annexe III ALCP ne mentionne aucun titre de formation « expert en protection en incendie » pour la Suisse, il n'y a pas dans ce domaine de reconnaissance automatique des diplômes (cf. art. 21 ss de la directive 2005/36/CE). Le régime général de reconnaissance défini aux art. 10 à 15 de la directive 2005/36/CE s'applique donc en l'espèce (cf. arrêts du TAF B-3440/2015 du 17 août 2017 consid. 3.5 et B-4857/2012 du 5 décembre 2013 consid. 4.1).

#### **E. 5.1**

Aux termes de l'art. 4 par. 1 de la directive 2005/36/CE, la reconnaissance des qualifications professionnelles par l'État membre d'accueil permet au bénéficiaire d'accéder dans cet État membre à la même profession que celle pour laquelle il est qualifié dans l'État membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux. Cette reconnaissance est toutefois soumise à certaines conditions. Ainsi, l'art. 13 par. 1 de la directive prévoit que lorsque, dans un État membre d'accueil, l'accès à une profession réglementée ou son exercice est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées, l'autorité compétente de l'État membre d'accueil accorde l'accès à cette profession et son exercice dans les mêmes conditions que pour les nationaux. Il faut pour cela que les demandeurs possèdent l'attestation de compétences ou le titre de formation qui est prescrit par un autre État membre pour accéder à cette même profession sur son territoire ou l'y exercer. Les attestations de compétences ou les titres de formation doivent avoir été délivrés par une autorité compétente dans un État membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État (let. a) et attester d'un niveau de qualification professionnelle au moins équivalent au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'État membre d'accueil, tel que décrit à l'art. 11 (let. b). Si l'État membre d'origine ne réglemente pas la profession, l'art. 13 par. 2 de la directive 2005/36/CE prévoit que l'accès à la profession et son exercice, visés au par. 1, doivent également être accordés aux demandeurs qui ont exercé à temps plein la profession visée audit paragraphe pendant deux ans au cours des dix années précédentes dans un autre

État membre qui ne réglemente pas cette profession, à condition qu'ils détiennent une ou plusieurs attestations de compétences ou un ou plusieurs titres de formation. Les attestations de compétences ou les titres de formation doivent avoir été délivrés par une autorité compétente dans un État membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État (let. a), attester d'un niveau de qualification professionnelle au moins équivalent au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'État membre d'accueil, tel que décrit à l'art. 11 (let. b) et attester la préparation du titulaire à l'exercice de la profession concernée (let. c). Toutefois, les deux ans d'expérience professionnelle ne peuvent pas être exigés lorsque le ou les titres de formation détenus par le demandeur sanctionnent une formation réglementée au sens de l'article 3, paragraphe 1, point e) ou des niveaux de qualification décrits à l'article 11, points b), c), d) ou e). Sont considérées comme formations réglementées du niveau décrit à l'article 11, point c), celles qui sont visées à l'annexe III.

## **E. 5.2**

Il convient tout d'abord d'examiner le diplôme « expert en analyse et gestion du risque d'incendie et d'explosion » du recourant à l'aune du droit français.

### **E. 5.2.1**

En France, l'art. L6113-1 du code du travail prévoit l'établissement d'un répertoire national des certifications lequel est actualisé par l'institution nationale dénommée France compétence mentionnée à l'art. L 6123-5. Les certifications professionnelles enregistrées dans le répertoire national des certifications professionnelles permettent une validation des compétences et des connaissances acquises nécessaires à l'exercice d'activités professionnelles. Elles sont définies notamment par un référentiel d'activités qui décrit les situations de travail et les activités exercées, les métiers ou emplois visés, un référentiel de compétences qui identifie les compétences et les connaissances, y compris transversales, qui en découlent et un référentiel d'évaluation qui définit les critères et les modalités d'évaluation des acquis. Selon l'art. L6113-5 al. 1, sont enregistrés par France compétences, pour une durée maximale de cinq ans, dans le répertoire national des certifications professionnelles les diplômes et titres à finalité professionnelle délivrés au nom de l'Etat créés par décret et organisés par arrêté des ministres compétents, après avis des commissions professionnelles consultatives ministérielles compétentes rendu dans les conditions prévues au II de l'article L6113-3, ainsi que ceux délivrés au nom de l'Etat prévus aux articles L613-1, L641-4 et L641-5 du code de l'éducation. L'art. L 6113-5 al. 2 dispose que sont également enregistrés par France compétences, pour une durée maximale de cinq ans, dans le répertoire national des certifications professionnelles, sur demande des ministères et organismes certificateurs les ayant créés et après avis conforme de la commission de France compétences en charge de la certification professionnelle, les diplômes et titres à finalité professionnelle ne relevant pas de l'al. 1 et les certificats de qualification professionnelle. Un décret en Conseil d'Etat définit les modalités d'enregistrement des titres, diplômes et certificats mentionnés au I et au présent II ainsi que les conditions simplifiées d'enregistrement des certifications professionnelles portant sur des métiers identifiés par la commission de France compétences en charge de la certification professionnelle comme particulièrement en évolution ou en émergence. Le directeur général de France compétences prononce, par décision publiée au Journal officiel de la République française et mise en ligne sur le site internet de France compétences, l'enregistrement des certifications professionnelles dans le répertoire national des

certifications professionnelles au titre de la procédure prévue au II de l'article L6113-5 et l'enregistrement des certifications et habilitations dans le répertoire spécifique au titre de la procédure prévue à l'article L. 6113-6 (cf. art. R6113-12 du code de travail français).

### **E. 5.2.2**

En l'espèce, le diplôme intitulé « expert en analyse et gestion du risque d'incendie et d'explosion » a été enregistré par arrêté du 26 novembre 2015, publié au Journal Officiel du 3 décembre 2015, au répertoire national des certifications professionnelles RNCP au numéro 24883 jusqu'au 3 décembre 2020 pour cinq ans, au niveau I, avec effet au 1er mars 2012 ; ledit diplôme a ensuite été remplacé par le titre de « Manager du risque d'incendie et d'explosion » au numéro 360707 (cf.

<https://www.francecompetences.fr/recherche/rncp/24883/#ancre7>, consulté le 22 mars 2022). Il suit de là que, sur le vu de ce qui précède et conformément à ce qu'indique le point de contact français dans son courriel du 15 février 2022, il s'agit d'un titre reconnu par l'Etat français.

### **E. 5.3**

Quant à la question de savoir si la profession pour laquelle le diplôme du recourant lui permet d'exercer est réglementée en France, le point de contact français indique dans son courriel du 31 janvier 2022 que « aucun des diplômes [du recourant] ne correspond à une exigence d'un métier ou d'un emploi réglementé. Seul le Master est enregistré de droit au répertoire national des certifications professionnelles mais ne vise pas une profession réglementée. Pour les emplois d'agent de sécurité incendie dans un ERP ou IGH, emplois réglementés, aucun de ces diplômes ne figurent dans la liste des certifications permettant l'accès à l'emploi. Concernant la profession d'expert spécialiste en sécurité incendie citée dans le mail elle correspond [...] en France au métier de Manager du risque d'incendie et d'explosion qui n'est pas une profession réglementée ». Il s'ensuit que la profession visée par le diplôme du recourant n'est pas réglementée en France. Par ailleurs, celui-ci ne le conteste pas. Sur le vu de ce qui précède, les conditions de reconnaissances prévues par l'art. 13 al. 1 de la directive 2005/36/CE ne sont pas remplies.

### **E. 5.4**

Reste à examiner si le recourant peut se prévaloir de l'al. 2 de cette disposition, plus particulièrement si la formation dont il a bénéficié est réglementée en France, auquel cas, les deux ans d'expérience professionnelle ne sont pas exigibles (cf. consid. 5.1 in fine).

#### **E. 5.4.1**

La notion de formation réglementée est définie en droit européen comme toute formation qui vise spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée et qui consiste en un cycle d'études complété, le cas échéant, par une formation professionnelle, un stage professionnel ou une pratique professionnelle ; la structure et le niveau de la formation professionnelle, du stage professionnel ou de la pratique professionnelle sont déterminés par les dispositions législatives, réglementaires ou administratives de l'État membre en question ou font l'objet d'un contrôle ou d'un agrément par l'autorité désignée à cet effet (cf. art. 3 par. 1 let. e de la directive 2005/36/CE). La notion de formation réglementée se définit dès lors essentiellement par deux aspects : en premier lieu, elle est régie par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives qui déterminent son niveau, sa structure, sa durée ou font l'objet d'un contrôle ou d'un agrément par l'autorité compétente. En second lieu, elle vise spécifiquement l'exercice d'une profession déterminée. Elle doit ainsi être «

professionnalisante » et ne pas consister par exemple en un cycle d'enseignement général qui, même s'il est régi par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives, ne prépare pas à l'exercice d'une profession. L'exemple classique pourrait être le baccalauréat qui ne prépare pas à l'exercice d'une profession déterminée (cf. Frédéric Berthoud, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse-Union européenne, 2016, p. 300 et les réf. cit.). La réglementation de la formation est indépendante de la réglementation de l'exercice de la profession. En effet, il est parfaitement possible que l'exercice d'une profession ne soit pas réglementé mais que la formation correspondante soit, de son côté, réglementée. C'est notamment le cas de la formation de coiffeur en Suisse qui est réglementée alors que l'exercice de la profession ne l'est pas (cf. arrêts du TAF B-5081/2020 du 1er septembre 2021 consid. 8.2.4.1, B-5572/2013 du 14 juillet 2015 consid. 3.2 et B-2831/2010 du 2 novembre 2010 consid. 2.3 ; Berthoud, p. 300 et les réf. cit.).

#### **E. 5.4.2**

En l'espèce, il convient de considérer la formation aboutissant au diplôme « expert en analyse et gestion du risque d'incendie et d'explosion » comme étant réglementée en France. En effet, ledit diplôme a été enregistré au registre RNCP (cf. consid. 5.2.2) et selon la législation française précitée (cf. consid. 5.2.1), l'enregistrement est subordonné à un examen par France compétences. Cette dernière procède à une appréciation approfondie des demandes d'enregistrement des certifications professionnelles au sens de l'art. L6113-5 du code de travail selon les critères fixés à l'art. R6113-9, notamment la qualité du référentiel d'activités, du référentiel de compétences et du référentiel d'évaluation ainsi que leur cohérence d'ensemble et l'absence de reproduction littérale de tout ou partie du contenu d'un référentiel (cf. ch. 3) ou encore la mise en place de procédures de contrôle de l'ensemble des modalités d'organisation des épreuves d'évaluation (cf. ch. 4).

#### **E. 5.5**

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, dans la mesure où la formation du recourant est réglementée, il n'est point nécessaire de disposer de deux ans d'expérience professionnelle (cf. consid. 5.1). Partant, contrairement à ce que prétend l'autorité inférieure, les conditions de l'art. 13 al. 2 de la directive européenne 2005/36/CE sont remplies et c'est à tort qu'elle a examiné la présente cause sous l'angle du droit interne. Le recours peut ainsi déjà être admis pour ce motif et le dossier renvoyé devant l'autorité inférieure pour nouvelle décision en application de la directive européenne 2005/36/CE. Point n'est donc besoin d'examiner plus avant le grief du recourant portant sur l'égalité de traitement.

#### **E. 6**

Nonobstant, il y a lieu de préciser encore ce qui suit à l'attention de l'autorité inférieure.

##### **E. 6.1**

En vertu de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE, l'art. 13 ne fait pas obstacle à ce que l'Etat membre d'accueil exige du demandeur qu'il accomplisse un stage d'adaptation pendant trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude dans un des cas suivants : a) lorsque la durée de la formation dont il fait état en vertu de l'art. 13, par. 1 ou 2, est inférieure d'au moins un an à celle requise dans l'Etat membre d'accueil ; b) lorsque la formation qu'il a reçue porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le titre de formation requis dans l'Etat membre d'accueil ; c) lorsque la profession réglementée dans l'Etat membre d'accueil comprend une ou plusieurs activités

professionnelles réglementées qui n'existent pas dans la profession correspondante dans l'Etat membre d'origine du demandeur, au sens de l'art. 4, par. 2, et que cette différence est caractérisée par une formation spécifique qui est requise dans l'Etat membre d'accueil et qui porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par l'attestation de compétences ou le titre de formation dont le demandeur fait état.

#### **E. 6.2.1**

L'Etat d'accueil se trouve en droit de définir les connaissances et les qualifications nécessaires à l'exercice d'une profession réglementée. Les autorités dudit Etat doivent, lors de la reconnaissance, tenir compte de celles déjà acquises par le demandeur dans un autre Etat membre, notamment son expérience professionnelle, de manière à éviter d'entraver de manière injustifiée l'exercice des libertés fondamentales (cf. arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne [ci-après : la CJUE] C-426/09 du 2 décembre 2010, Askoxilakis, par. 66 à 72 et C-345/08 du 10 décembre 2009, Pelsa, par. 34-37 ; voir aussi arrêt du TF 2C\_422/2020 du 5 janvier 2021 consid. 6.3.3 ; arrêts du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.1 et B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.1).

#### **E. 6.2.2**

S'agissant des matières de l'enseignement, seules les différences substantielles doivent être prises en compte (cf. art. 14 par. 1 point b de la directive 2005/36/CE) ; il doit s'agir de matières dont la connaissance est essentielle à l'exercice de la profession et pour lesquelles la formation reçue par le migrant présente des différences importantes en matière de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat d'accueil (cf. art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE). A titre d'exemple d'une matière dont la connaissance n'apparaît pas essentielle à l'exercice de la profession, on peut citer un cours d'histoire relatif au développement de la profession en cause, fréquemment enseigné dans le cadre d'une formation (cf. Nina Gammenthaler, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz*, 2010, p. 207) ou une matière facultative en Suisse (cf. Rapport explicatif relatif à la Nouvelle directive européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, p. 30). Des lacunes dans de telles branches ne constituent pas une différence substantielle. Il faut comparer les matières théoriques/ pratiques couvertes par la formation (et non la qualité de la formation). L'autorité compétente comparera ainsi la liste des matières d'enseignement avec la dotation horaire de chaque branche, sans demander un degré de détail excessif (cf. Berthoud, p. 309). Il faut que cette différence fasse obstacle à un exercice satisfaisant de la profession en Suisse (Rapport précité, *ibidem*). Par ailleurs, il est exclu d'organiser un examen pour contrôler le niveau du demandeur et ainsi fixer d'éventuelles mesures de compensation (cf. Berthoud, p. 309). Si de telles mesures sont exigées, le demandeur doit avoir en principe le choix entre le stage d'adaptation, d'une durée de trois ans maximum, et l'épreuve d'aptitude (cf. art. 14 par. 1, 2 et 3 de la directive 2005/36/CE ; arrêts du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2, B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.2, B-5446/2015 du 15 août 2016 consid. 6.1, B-1330/2014 du 7 mai 2015 consid. 4.2.1 et A-368/2014 du 6 juin 2014 consid. 5.2 et les références citées). En outre, il convient de garder à l'esprit que la notion de différences substantielles (cf. art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE) 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*). Néanmoins, afin de garantir le bon fonctionnement du système, on

peut partir du principe que le concept de différences substantielles doit être interprété de manière restrictive (cf. ATAF 2012/29 consid. 5.4). En outre, conformément à l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE, l'art. 14 par. 1 est appliqué dans le respect du principe de proportionnalité. En particulier, 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 dans un Etat membre ou dans un pays tiers sont de nature à couvrir, en tout ou en partie, la différence substantielle visée au par. 4. La comparaison des formations ne vise donc pas à rechercher une comparabilité absolue des formations, mais à trouver un juste équilibre entre les intérêts que protège la réglementation et les droits du migrant. Le système requiert une balance des intérêts entre les droits du migrant à librement circuler et les droits de l'Etat d'accueil à fixer un certain standard de formation, afin de protéger les intérêts que la réglementation vise à préserver (cf. Berthoud, p. 306).

### **E. 6.3.1**

En outre, en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, la maxime inquisitoire prévaut (cf. Berthoud, p. 349 s.). Il appartient ainsi à l'autorité compétente du pays d'accueil de prouver que la formation reconnue à l'étranger s'écarte de ses propres exigences, le requérant étant toutefois tenu de fournir toutes informations utiles à cet égard (cf. art. 50 de la directive 2005/36/CE). C'est également elle qui a la charge de démontrer que la formation reconnue à l'étranger s'écarte de ses propres exigences au sens de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE dans des matières dont la connaissance est essentielle à l'exercice de la profession et pour lesquelles la formation reçue par le migrant présente des différences importantes en matière de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat d'accueil. L'autorité inférieure supporte le fardeau de la preuve des différences importantes au terme de la comparaison des formations ; elle ne peut dès lors pas imposer de mesures de compensation si elle ne peut pas les démontrer. Ce système établit, en substance, une présomption selon laquelle les qualifications d'un demandeur habilité à exercer une profession réglementée dans un Etat membre sont suffisantes pour l'exercice de cette même profession dans les autres Etats membres (cf. arrêt de la CJCE C286/06 du 23 octobre 2008, Commission c. Espagne, par. 65 ; mutatis mutandis ATF 140 II 185 consid. 4.2 ; arrêt du TF 2C\_493/2017 du 5 février 2018 consid. 5.3).

### **E. 6.3.2**

Il n'en demeure pas moins que le requérant est tenu de fournir au préalable toutes informations utiles à ce propos, conformément à son obligation de collaborer (cf. art. 13 PA). Ainsi, à teneur de l'art. 50 par. 1 de la directive 2005/36/CE, lorsqu'elles statuent sur une demande visant à obtenir l'autorisation d'exercer la profession réglementée concernée en application du présent titre, les autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil peuvent exiger les documents et les certificats énumérés à l'annexe VII. Selon les indications figurant au ch. 1 de l'annexe VII de la directive 2005/36/CE relatif aux documents susceptibles d'être requis, les autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil peuvent inviter le requérant à fournir des informations concernant sa formation dans la mesure nécessaire pour déterminer l'existence éventuelle de différences substantielles avec la formation nationale exigée, telles que visées à l'art. 14 de ladite directive. En conséquence, l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil peut, lorsque cela s'avère nécessaire, demander des informations relatives à la durée totale des études, aux matières étudiées et dans quelle proportion, ainsi que, le cas échéant, aux parts respectives de l'enseignement

théorique et de l'enseignement pratique ; si le demandeur est dans l'impossibilité de fournir ces informations, l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil s'adresse au point de contact, à l'autorité compétente ou à tout autre organisme compétent de l'Etat membre d'origine ; dans tous les cas, si les informations sur la formation restent introuvables, l'autorité compétente se fonde sur les informations disponibles pour rendre sa décision ; la reconnaissance ne peut être refusée au seul motif que le migrant est dans l'impossibilité de fournir les informations relatives à la formation suivie dans l'Etat membre qui lui a délivré son titre (cf. Code de conduite approuvé par le groupe des coordonnateurs pour la Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles - Pratiques administratives nationales dans le cadre de la Directive 2005/36/CE, p. 6 ; applicable en l'espèce, selon l'arrêt du TAF B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1). Enfin, il convient d'admettre que le devoir de collaboration est accru lorsque la formation suivie dans l'Etat d'origine est ancienne (cf. arrêts du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.4, B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.2 et B-6452/2013 du 4 décembre 2014 consid. 3.5).

### **E. 6.3.3**

Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, le tribunal relève qu'en matière de reconnaissance de qualifications professionnelles, la maxime inquisitoire prévaut (cf. consid. 6.3.1) et qu'il appartient à l'autorité inférieure de prouver que l'ensemble des formations reconnues du recourant s'écarte de ses propres exigences. Sur ce point, le tribunal rappelle que dans le cadre d'une demande de reconnaissance à des fins professionnelles, il y a lieu de se fonder sur l'ensemble de la formation et de l'expérience du recourant afin de déterminer si l'équivalence avec le titre suisse convoité peut être reconnue (cf. ATF 136 II 470 consid. 4.2 et 132 II 135 consid. 7 ; arrêt du Tribunal fédéral 2A.331/2002 du 24 janvier 2003 consid. 4). De plus, l'autorité inférieure dispose des compétences nécessaires et est plus à même d'évaluer la formation du recourant. Il ne suffit donc pas d'affirmer que le libellé de la formation s'attache à l'analyse du risque et non à la conception en lien avec la prévention, encore faut-il motiver sa position de manière claire et convaincante. De même, elle ne saurait se limiter à relever les différences qu'elle remarque entre la formation suisse et française, elle doit encore démontrer en quoi celles-ci seraient substantielles (cf. consid. 6.2.2). En effet, la simple différence entre la formation suisse et étrangère n'est pas suffisante - dès lors que même entre deux formations dispensées en Suisse, on peut trouver des différences. En outre, elle doit encore vérifier si les connaissances acquises par le recourant au cours des expériences professionnelles acquises licitement permettent de couvrir, en tout ou en partie, la différence substantielle constatée (cf. consid. 6.2.2). Enfin, l'autorité inférieure doit prévoir en principe la mise à disposition de deux formes de mesures de compensation, à savoir l'épreuve d'aptitude et le stage d'adaptation, et que le choix de mesure à effectuer appartient au demandeur (cf. consid. 6.2.2).

### **E. 7.1**

Aux termes de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. La réforme présuppose cependant un dossier suffisamment prêt pour qu'une décision puisse être prononcée, étant précisé qu'il n'appartient pas à l'autorité de recours de procéder à des investigations complémentaires compliquées (cf. ATF 129 II 331 consid. 3.2). De surcroît, la réforme est inadmissible lorsque des questions pertinentes doivent être tranchées pour la première fois et que l'autorité inférieure dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (cf.

ATF 131 V 407 consid. 2.1.1 ; arrêts du TAF B-5081/2020 du 1er septembre 2021 consid. 11.1, B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 8.1, B-3440/2015 du 17 août 2017 consid. 13.4.1, B-1332/2014 du 7 mai 2015 consid. 8 et B-4420/2010 du 24 mai 2011 consid. 6).

### **E. 7.2**

En l'espèce, il ressort de ce qui précède que l'autorité inférieure n'a pas appliqué correctement le droit. Dès lors qu'elle est autorité spécialisée, le tribunal ne saurait se substituer à elle en statuant pour la première fois en application de la directive 2005/36/CE. Il convient donc de lui renvoyer la cause pour qu'elle en reprenne l'instruction et statue à nouveau. Il lui appartiendra ainsi d'examiner en particulier dans quelle mesure l'ensemble des formations reconnues du recourant remplit les exigences en termes de contenu et de la durée du diplôme professionnel supérieur d'expert en protection incendie. Elle évaluera dans le détail les domaines éventuels dans lesquels des mesures de compensation au titre de l'art. 14 de la directive 2005/36/CE doivent être exigées. Elle tiendra notamment compte de l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE qui prévoit que l'autorité compétente doit, en cas de différences substantielles dans les formations, d'abord vérifier si les connaissances acquises par le demandeur au cours de son expérience professionnelle dans un État membre ou dans un pays tiers sont de nature à couvrir, en tout ou en partie, la différence substantielle (principe de proportionnalité ; arrêt du TAF B-1332/2014 du 7 mai 2015 consid. 7). L'autorité inférieure motivera précisément et de manière circonstanciée sa nouvelle décision sur ces différents points. Si l'autorité estime que le dossier n'est pas en état pour rendre une nouvelle décision, il lui reviendra de prendre les mesures d'instruction, dès lors que le fardeau de la preuve lui incombe.

### **E. 8.1**

Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 1ère phrase PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal [FITAF, RS 173.320.2]). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (cf. art. 63 al. 2 PA). 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 (cf. art. 2 al. 1 et 4 FITAF). Selon la pratique, la partie obtenant un renvoi à l'autorité inférieure afin que cette dernière procède à des éclaircissements complémentaires est réputée, sous l'angle de la fixation des frais de procédure et des dépens, obtenir entièrement gain de cause (cf. ATF 132 V 215 consid. 6.1). Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure. L'avance sur les frais de 1'200 francs versée par le recourant durant l'instruction lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

### **E. 8.2**

Par ailleurs, l'autorité peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA et 7 al. 1 et 2 FITAF). En l'espèce, la procédure n'a pas occasionné de frais relativement élevés au recourant, qui n'est pas représenté par un mandataire professionnel. Il n'y a donc pas lieu de lui allouer de dépens.