

Rekurskommission EDK/GDK
Commission de recours CDIP/CDS
Commissione di ricorso CDPE/CDS

Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale 630, 3000 Berne 7

Cause A13-2014

DÉCISION DU 12 FÉVRIER 2015

Composition de la Commission de recours: Viktor Aepli (Présidence), Carole Plancherel-Bongard, Hans Peter Müller

Statuant sur la cause

X.Y.,

recourante

contre

Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), représentée par le secrétaire général Hans Ambühl, Maison des cantons, Speichergasse 6, case postale 630, 3000 Berne 7

autorité intimée

A. En fait

1. X.Y. a achevé sa formation en Belgique en automne 1994, avec l'obtention d'une licence (Master) en « langues et littératures modernes, orientation germanique » et une agrégation de l'enseignement secondaire supérieur. Par la suite, elle a enseigné les disciplines

allemand et anglais à Bruxelles entre 1994 et 1999, à divers degrés d'enseignement et à divers taux d'activité, et le français, l'anglais et l'allemand en Suisse entre 2005 et 2007.

2. En date du 15 février 2013, Ariane Croisé a requis, auprès de la CDIP (l'autorité intimée), une reconnaissance au niveau suisse de sa formation pour l'enseignement de l'anglais et de l'allemand aux degrés secondaires I et II (écoles de maturité pour ce dernier degré).

L'autorité intimée a pris, en date du 5 août 2014, la décision suivante:

1. *Nous ne pouvons pas entrer en matière sur votre demande de reconnaissance pour l'enseignement de l'allemand et de l'anglais au niveau secondaire I.*

2. *Votre diplôme d'enseignement ne pourra être reconnu en Suisse pour l'enseignement de l'allemand et de l'anglais dans les écoles de maturité qu'à condition que vous compensiez, dans le cadre de mesures individualisées, les déficits constatés au niveau de votre formation scientifique (30 crédits ECTS en philologie allemande au niveau master et 45 crédits en philologie anglaise, dont 30 au niveau master).*

3. – 6. ...

3. Par recours du 10 septembre 2014, la recourante a formulé la requête suivante:

Préalablement

- *La procédure de recours est suspendue jusqu'à droit connu sur la demande de reconsidération de la décision querellée adressée le même jour à la CDIP.*

Principalement

- *Le recours est admis.*

- *Partant, la décision de la CDIP du 5 août 2014 est annulée, en tant qu'elle impose à la recourante des mesures de compensation pour la reconnaissance de son diplôme d'enseignement de l'allemand et de l'anglais au niveau secondaire supérieur.*

- *Le diplôme d'enseignement de la recourante est reconnu en Suisse pour l'enseignement de l'allemand et de l'anglais dans les écoles de maturité.*

- *Une équitable indemnité de procédure est allouée à la recourante.*

Subsidiairement

- *Le recours est admis.*

- *Partant, la décision de la CDIP du 5 août 2014 est annulée, en tant qu'elle impose à la recourante les mesures de compensation comprenant 30 crédits ECTS en philologie allemande, au niveau master et 45 crédits ECTS en philologie anglaise, dont 30 au niveau master, pour la reconnaissance de son diplôme d'enseignement de l'allemand et de l'anglais au niveau secondaire supérieur.*

- *La cause est renvoyée à l'Autorité intimée pour détermination des éventuelles mesures de compensation. Ces mesures tiendront compte de l'intégralité du cursus de formation de la recourante (candidature, licence et agrégation), de l'ensemble de son expérience professionnelle et des formations continues suivies.*

- *Une équitable indemnité de procédure est allouée à la recourante.*

4. Le recours accompagné de différents documents et de deux nouveaux documents produits le 7 octobre 2014 a été transmis à la CDIP (autorité intimée) le 14 octobre 2014 pour prise de position, en l'invitant à lui remettre l'ensemble du dossier de reconnaissance de la recourante. Dans sa réponse au recours, datée du 10 décembre 2014, l'autorité intimée s'est prononcée comme suit:

1. *Le recours du 10 septembre 2014 doit être rejeté.*

2. *Les frais doivent être mis à la charge de la recourante.*

5. La réponse au recours et l'ensemble du dossier de reconnaissance ont été portés à la connaissance de la recourante le 11 décembre 2014; ce faisant, l'échange d'écritures a été clos. La composition de la Commission de recours a été communiquée à la recourante par lettre du 5 janvier 2015.

6. Les motifs avancés par les deux parties sont repris, si nécessaire, dans les considérants.

B. Considérants

1. Aux termes de l'art. 1 al. 2 du Règlement du 6 septembre 2007 sur la Commission de recours de la CDIP et de la CDS (Recueil des bases légales de la CDIP, N° 4.1.1.2), les décisions de la CDIP concernant la reconnaissance des diplômes de fin d'études étrangers peuvent être contestées auprès de la Commission de recours. La recourante est lésée par la décision incriminée et dès lors légitimée à recourir.

2. La recourante a introduit de nouvelles pièces pendant la procédure de recours, pièces qui sont recevables du fait qu'elles relèvent de la période précédant le dépôt de la demande de reconnaissance.

3. Sous l'angle procédural, la recourante a requis une suspension de la procédure de recours devant la Commission jusqu'à droit connu sur la demande en reconsidération déposée auprès de la première instance. Cette requête est devenue sans objet, puisque l'autorité intimée n'est pas entrée en matière sur cette demande en reconsidération (cf. sa lettre du 11 septembre 2014), ce qui n'a pas été contesté par la recourante.

4. De même, l'autorité intimée n'est pas entrée en matière non plus, dans sa décision, sur la demande en reconnaissance pour le degré secondaire I. La recourante indique cependant dans son recours qu'elle renonce à attaquer ce point-là. Ce point ne sera dès lors pas traité.

5. Il reste donc à examiner si l'autorité intimée a valablement exigé de la recourante des mesures compensatoires à hauteur de 75 crédits ECTS dans le cadre de la reconnaissance au niveau suisse de sa formation pour l'enseignement de l'anglais et de l'allemand au degré secondaire II (écoles de maturité), dont 30 crédits dans la discipline allemand au niveau Master et 45 crédits en anglais, dont 30 de niveau Master. La recourante demande, à titre principal, une reconnaissance directe (sans conditions), et à titre subsidiaire, un renvoi à l'autorité intimée pour une nouvelle détermination sur d'éventuelles mesures de compensation, moins importantes en termes de crédits ECTS.

6. L'autorité intimée a reconnu la formation pédagogique de la recourante comme équivalente à celle dispensée en Suisse, et qu'elle satisfait à l'exigence de l'accès direct à la profession enseignante dans son pays. Ces deux aspects ne seront dès lors pas traités.

7. L'autorité intimée a par contre constaté des lacunes dans la formation disciplinaire dans les disciplines allemand et anglais, concernées par la demande de reconnaissance pour le degré secondaire II (écoles de maturité).

7.1. Si la CDIP constate des lacunes dans la formation, elle se doit d'exiger des mesures compensatoires sur la base des normes en vigueur (cf: Décision du 29 août 2014/Cause A4-2014 cons. 5). Le volume concret de ces mesures est par contre du ressort de la libre appréciation. La CDIP procède en deux temps. Dans un premier temps, elle examine dans quelle mesure la formation de la requérante diffère de celle dispensée dans le même

domaine en Suisse, et comment convertir cette divergence en crédits ECTS. Dans un second temps, elle détermine si l'expérience professionnelle et la formation continue de la personne peuvent être prises en compte et ainsi abaisser le nombre des crédits ECTS à compenser.

7.2. Si la CDIP prescrit des mesures compensatoires à hauteur de 15 crédits ECTS, elle peut se contenter de motiver brièvement sa décision, 15 crédits ECTS représentant une mesure compensatoire objectivement modeste. Par contre, lorsqu'elle exige de la requérante, comme ici, 75 crédits ECTS, elle doit justifier et motiver sa décision de manière beaucoup plus exhaustive. Elle ne doit pas expliquer ce nombre de crédits au moyen d'une formule mathématique, mais elle doit faire ressortir clairement aux yeux de la requérante, quelles ont été les réflexions concrètes et les bases de calcul qui l'ont amenée à ce résultat (le nombre de crédits doit nécessairement s'inscrire dans un cadre, contenant minima et maxima). Sinon, une analyse de fonds et, en cas de recours auprès de la Commission, un examen circonstancié de la décision incriminée n'est tout simplement pas possible (plus avant sur l'obligation de motiver, voir ATF 112Ia p. 109 s. cons. b). L'obligation de motiver est accentuée, si l'autorité dispose d'une grande marge de manœuvre, sur la base de règles normatives ouvertes (appréciation, notions juridiques indéterminées; Tschannen / Zimmerli / Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 29 n. 13), ce qui est le cas ici. Pour les décisions de la CDIP sur les demandes de reconnaissance au niveau suisse, il n'est pas possible de parler de décisions prises dans le cadre d'une administration de masse, décisions qui peuvent formellement s'appuyer sur des formes ou textes standardisés (cf: Tschannen / Zimmerli / Müller, op. cit., § 29 n. 14). Il faut donc tirer la conclusion intermédiaire suivante: une décision de mesure compensatoire de 75 crédits ECTS doit être hautement motivée.

8. L'autorité intimée traite des mesures compensatoires au considérant 3.

Après comparaison de la formation effectuée par la recourante avec la formation dispensée en Suisse, l'autorité intimée en a conclu que, selon les dispositions du Règlement du 4 juin 1998 concernant la reconnaissance des diplômes d'enseignement pour les écoles de maturité, un Master dans la discipline concernée de 270 crédits ECTS est exigé. Les 60 crédits ECTS supplémentaires mentionnés dans ce règlement ne sont pas exigibles en l'espèce, la recourante disposant d'une formation pédagogique adéquate. La décision de la CDIP ajoute que la recourante est au bénéfice d'une *Licence en Philologie germanique*. Sur la base de cet élément, l'autorité intimée arrive à la conclusion que: « votre formation scientifique en allemand et en anglais conduisant à l'habilitation à enseigner s'avère, par contre, moins vaste que celle exigée dans le règlement susmentionné ». Cette manière de justifier le nombre de crédits ECTS est faible et insuffisante tant son contenu est mince et peu fiable. Les éléments concrets sur lesquels se base la CDIP pour comparer la formation suivie par la recourante avec la formation dispensée en Suisse ne ressortent pas clairement. D'une part, l'autorité intimée se fonde sur la formation que la recourante a effectué dans les disciplines allemand et anglais, langues qui - d'après les pièces du dossier - composent en Belgique les trois langues germaniques dont fait encore partie le néerlandais, sans examiner dans quelle mesure cette formation peut équivaloir à un Master suisse dans ces deux disciplines ou être, le cas échéant, reconnue en partie. D'autre part, il n'appert pas pourquoi l'anglais est jugé de manière différente et moins avantageuse que l'allemand (45 crédits ECTS sont à compenser en anglais contre 30 crédits ECTS pour l'allemand), surtout considérant le fait que la recourante a effectué son travail de Master en anglais. Il est aisé de conclure que la décision incriminée n'est pas motivée de manière suffisante et satisfaisante, conclusion qui s'applique également à la seconde étape de la procédure de reconnaissance à savoir la prise en compte de l'expérience professionnelle et de la formation continue. En effet, l'autorité intimée constate que la recourante a enseigné les deux disciplines, mais n'a pas effectué de formation continue dans ces domaines. Comme la décision incriminée mentionne l'expérience professionnelle en français, il n'est pas aisé de comprendre ce qu'il faut entendre par là, puisque la recourante ne demande pas la reconnaissance pour la discipline du français. Cette façon de faire pourrait tout au plus se rapporter à la formation pédagogique, mais cette dernière apparaît de toute manière comme suffisante d'après les termes de la décision incriminée.

Il faut donc tirer la conclusion intermédiaire suivante: la décision incriminée n'est pas motivée de manière suffisante et satisfaisante.

9. L'autorité intimée contre, dans sa réponse au recours, les arguments et le reproche de la recourante - émis à juste titre par cette dernière - du manque de motivation de la décision incriminée. La CDIP apporte, entre autres, des explications sur les mesures compensatoires qu'elle a décidées, et argue en même temps, à la page 3, que sa décision est suffisamment motivée. Dans le cas d'espèce, ces propos sont à prendre en considération pour des raisons d'économie de procédure (au sujet des coûts de procédure, voir le considérant 13, ci-après). La recourante n'a pu se prononcer sur la réponse au recours.

9.1. L'autorité intimée avance que la formation universitaire (disciplinaire et pédagogique) de la recourante aurait duré quatre ans, ce qui, en comparaison avec la formation suisse, représente une année et demie de moins. Elle renvoie à ce propos aux informations contenues dans le formulaire de demande de reconnaissance, où figure une durée de 8 semestres. La recourante oppose en retour le fait que la durée de son Bachelor (*candidat en philologie germanique*) aurait été, non pas de deux ans, mais de trois, ce qui ramènerait la durée totale de sa formation à cinq ans (entre 1989 et 1994). Elle renvoie ainsi aux nouveaux documents qu'elle a produits. L'autorité intimée y répond en disant que la recourante a alors inscrit, dans son formulaire, des données erronées. La CDIP ne se prononce pas la question de savoir si les informations quant à la durée des études figurant sur les nouveaux documents produits par la recourante sont véridiques ou non. En effet, la date du 30 juin 1989 mentionnée dans la pièce n. 3 du dossier de la recourante ne fait pas référence à son début d'études universitaires en 1989, comme elle l'affirme d'ailleurs devant la Commission de recours, mais à l'obtention du diplôme de fin d'études secondaires supérieures, titre lui permettant d'accéder à l'Université. Ce qui concorde avec les indications données par la recourante dans ses nouveaux documents produits le 7 octobre 2014, selon lesquels les années 1990/91 et 1991/92 ont été, pour chacune d'elles, conclues par des examens universitaires et qui rendent vraisemblable (mais pas très visible) un début d'études en l'année académique 1989/90. Par contre, la recourante mentionne elle-même, dans son formulaire de demande de reconnaissance d'une part, et dans son curriculum vitae déposé auprès de la Commission de recours d'autre part, une durée d'études universitaires de quatre ans. Il est dès lors aisé pour quiconque de conclure de telles affirmations que la recourante a effectué ses études de 1990 à 1994 et non de 1989 à 1994. Le fait que la recourante invoque que les plans d'études de l'Université Saint-Louis de Bruxelles prévoient un Bachelor d'une durée de trois ans, à l'aide de documents se rapportant à l'année académique 2014/15 et ne concernant dès lors ni les années 90, ni les études qu'elle a effectuées à l'Université catholique de Louvain, n'y change rien. La recourante omet de s'expliquer sur l'erreur commise (durée d'études de 8 semestres [1990-1994]) dans les indications inscrites sur son formulaire de demande de reconnaissance, et dans le curriculum vitae remis à la Commission de recours, et n'a fait valoir le fait qu'elle aurait débuté sa formation à l'Université en 1989, qu'au stade de la procédure de recours. Aucune preuve sur la véracité de cette affirmation n'est dès lors apportée. Si la formation disciplinaire et pédagogique suivie par la recourante a véritablement duré quatre ans, il est indéniable que cela représente une année et demie de moins que la formation dispensée en Suisse, et donc une différence substantielle. L'argumentation de la recourante ne s'appuie que sur le fait que l'autorité intimée s'est basée, pour décider des mesures compensatoires, sur une durée d'études erronée: elle en devient non pertinente.

9.2. L'autorité intimée ajoute également que la recourante n'a pas suivi une formation exclusivement axée sur les langues, mais que sa formation comprenait également des disciplines secondaires telles que la philosophie, l'histoire, l'économie politique, le droit et la religion (ce qui ressort des pièces produites par la recourante). Comme la recourante ne s'est pas prononcée sur cette affirmation, sa véracité peut en être déduite. Par conséquent, une différence supplémentaire par rapport à une formation axée uniquement sur les langues doit être constatée.

10. La décision incriminée fait part, au chiffre 3, du fait que la recourante n'a pas suivi de formation continue spécifique (*Vous ne pouvez attester d'aucune formation continue*). La

recourante produit devant la Commission de recours une nouvelle pièce attestant qu'elle a suivi, depuis lors, un cours de langue à Berlin, mais ne conteste pas l'affirmation de l'autorité intimée se rapportant au manque de formation continue au moment du dépôt de la demande de reconnaissance. L'autorité intimée ne valide pas ce cours suivi du 30 juin au 11 juillet 2014, pour la raison qu'il ne s'agit pas d'un cours universitaire et qu'il n'a pas porté sur la philologie allemande. Cette question peut être laissée ouverte, de même que celle de savoir s'il est possible de faire valoir devant la Commission de recours un fait postérieur à la date du dépôt de la demande (en l'espèce, le 15 février 2013). En effet, les formations continues ne peuvent, d'après ce qui figure sur le formulaire de demande de reconnaissance au chiffre 6, qu'être prises en compte si elles ont duré au minimum vingt jours. Cette exigence n'est apparemment pas remplie. Même si l'autorité intimée n'a pas relevé ce défaut (ce qui est étonnant), il doit être pris en considération: selon la jurisprudence de la Commission de recours, une telle exigence temporelle se doit d'être respectée (cf: Décision du 26 septembre 2014/Cause A6-2014 cons. 4.1, Décision du 15 novembre 2011/Cause A5-2011 cons. 7.1). Il est donc possible de conclure que la recourante ne peut prétendre à aucune formation continue susceptible d'être reconnue.

11. La décision incriminée aborde l'expérience professionnelle de la recourante en Belgique, entre 1994 et 1995, quant à l'enseignement de l'allemand et de l'anglais, et celle de l'expérience de l'enseignement du français en Suisse entre 2005 et 2007. Prendre en compte l'expérience professionnelle signifie normalement vouloir combler avec elle quelques lacunes dans la formation et réduire de ce fait les mesures compensatoires. Or, la validation des acquis d'expérience est difficile à justifier, tant elle ne peut se baser sur un nombre précis de crédits, puisqu'au contraire de la formation universitaire, elle n'est pas concrètement quantifiée ni quantifiable mais ressort plus d'une certaine marge d'appréciation. Une diminution des mesures compensatoires est le fruit d'une mise en balance de la comparaison des formations effectuées dans un premier temps et du pouvoir d'apprécier d'autres facteurs dans un second temps. Cette réduction ne doit pas apparaître comme d'emblée disproportionnée, dans un sens comme dans l'autre. En l'espèce, il ressort de la durée réduite de l'expérience de la recourante qu'elle ne peut en aucun cas la dispenser totalement des mesures compensatoires. Une compensation complète des lacunes constatées dans la formation effectuées, par l'expérience professionnelle, ne peut être accordée que dans le cas avéré d'une très longue expérience d'enseignement des disciplines concernées au même degré (Décision du 23 septembre/Cause A6-2011 cons. 8; cf: aussi Décision du 29 août 2014/Cause A4-2014 cons. 4.3).

12. En conclusion, il appert que la durée de la formation universitaire de la recourante est plus courte d'une année et demie par rapport à la formation dispensée en Suisse. De plus, elle n'est pas axée exclusivement sur les langues. Dans ces conditions, les mesures compensatoires décidées au regard de la différence substantielle constatée dans la formation sont justifiées. Cependant, l'expérience professionnelle de la recourante en Belgique doit être prise en compte dans une certaine mesure, afin de réduire le nombre de crédits à compenser. Subsiste enfin la problématique de la répartition des crédits à compenser entre les disciplines allemand et anglais, qui demeure non résolue à ce stade.

La cause est donc renvoyée en première instance, pour y être rejugée au sens des considérants. La décision comprendra une motivation suffisante et satisfaisante du nouveau nombre de crédits ECTS à compenser par la recourante.

13. La recourante a dès lors gain de cause, en ce sens que l'affaire est renvoyée en première instance pour y être rejugée. Par contre, sa demande principale de reconnaissance sans conditions de son diplôme est rejetée. D'une autre côté, l'autorité intimée aurait pu éviter le dépôt de ce recours en rendant une décision correctement motivée. Dans ces conditions, il est juste de ne pas percevoir de la part de la recourante de frais de justice. L'avance de frais de CHF 1000.00 effectuée par la recourante lui est donc remboursée. Aucune indemnité de partie n'est cependant octroyée.

C. En droit

1. Le recours est partiellement admis, et l'affaire renvoyée en première instance pour y être rejugée au sens des considérants.

2. Il n'est pas perçu de frais de justice. L'avance de frais de CHF 1000.00 effectuée par la recourante lui est remboursée. Aucune indemnité de partie n'est octroyée.

3. La présente décision est notifiée aux parties par écrit et sous pli recommandé.

4. Voie de recours: La présente décision peut faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral à Lausanne (Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 4) dans les trente jours dès sa notification. Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle et indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuves et être signé (art. 42 al. 1 Loi sur le Tribunal fédéral/LTF, RS 173.110). Le recours doit parvenir au Tribunal fédéral ou être remis au plus tard le dernier jour du délai à la poste suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 LTF).

Pour la Commission de recours

Viktor Aepli

Carole Plancherel-Bongard