



Cour II
B-1553/2022

Arrêt du 15 janvier 2024

Composition

Pietro Angeli-Busi (président du collège),
Daniel Willisegger, Pascal Richard, juges,
Yann Grandjean, greffier.

Parties

X. _____,
représentée par Maître Claude Ramoni, avocat,
recourante,

contre

Croix-Rouge suisse,
autorité inférieure.

Objet

Reconnaissance de diplôme (optométrie ; Portugal).

Faits :**A.**

X._____ (ci-après : l'intéressée ou la recourante), ressortissante portugaise, a déposé le 19 octobre 2021 auprès de la Croix-Rouge suisse (ci-après : l'autorité inférieure) une demande de reconnaissance de son diplôme portugais, intitulé "Licence en Optométrie et Sciences de la Vision", délivré le 27 août 2018 par l'Université de (...).

B.

Par acte intitulé "décision partielle" et daté du 1^{er} mars 2022, l'autorité inférieure a examiné si les conditions de reconnaissance de diplôme étaient remplies. Elle a considéré que le niveau de qualification professionnelle de la recourante était équivalent à la formation portugaise. Elle a toutefois constaté des différences substantielles entre le contenu de la formation portugaise et la formation suisse, à savoir le Bachelor of Science en Optométrie délivré par la Fachhochschule Nordwestschweiz (ci-après : la FHNW). La formation suisse serait en effet plus élargie sur les thématiques de la santé que celle au Portugal. En particulier, les examens diagnostiques de la vision sont attribués aux optométristes en Suisse, alors qu'au Portugal, ces consultations sont réservées aux ophtalmologues. Elle a considéré que les matières suivantes présentaient des lacunes, puisqu'elles n'atteignent pas le seuil de 80% qu'elle exige, et a illustré ce constat au moyen du tableau suivant (seuls sont ici reproduits les contenus dont le ratio est inférieur au seuil de 80%) :

Contenu/cours	Formation suisse par heure	Formation étrangère par heure	Ratio
Pharmacologie	45	30	67 %
Anatomie et physiologie oculaire	150	75	50 %
Pathologie oculaire	135	95	70 %
Lentilles de contact	315	195	62 %
Basse vision	45	0	0 %

Contenu/cours	Formation suisse par heure	Formation étrangère par heure	Ratio
Optométrie pédiatrique	45	20	44 %
Méthodes d'investigation en optométrie	45	30	67 %
Analyse systématique de problèmes cliniques	45	0	0 %
Anglais	120	0	0 %
Travail de thèse	540	0	0 %
Pratique clinique optométrique	300	0	0 %

Pour les contenus/ cours suivants, l'autorité inférieure a retenu un ratio supérieur à 80% : technologie des verres et des lunettes, examen optométrique oculaire, vision binoculaire, anatomie et physiologie générale, optique générale, optique physiologique, chimie/biochimie, biostatistique ainsi que droit et éthique.

Au vu de ce qui précède, l'autorité inférieure a rejeté la demande de reconnaissance de l'équivalence du diplôme en optométrie de l'intéressée et a requis de celle-ci l'accomplissement de mesures de compensation.

L'autorité inférieure a pris en compte l'expérience professionnelle de la recourante pour la fixation de ces mesures, tel que prescrit par le droit européen. Elle constate que pour les qualifications pratiques, l'activité exercée au Portugal ne correspond pas à ce qui est considéré en Suisse comme faisant partie des compétences d'un optométriste. Cette expérience ne peut dès lors être prise en compte pour la fixation des mesures de compensation.

Afin de combler lesdites lacunes, l'autorité inférieure a ainsi exigé, alternativement : a) l'accomplissement d'un stage d'adaptation, consistant en le suivi d'une formation complémentaire dans les domaines de bases de l'optométrie clinique ainsi que dans l'application de l'optométrie clinique et application des diagnostics ou b) la soumission de l'intéressée à une épreuve d'aptitude portant sur ses connaissances professionnelles et permettant de juger son aptitude à exercer sa profession en Suisse.

C.

Par acte du 4 avril 2022, l'intéressée a déposé un recours contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le TAF). Elle conclut à l'admission de son recours, à l'annulation de la décision attaquée, à l'octroi de l'équivalence de son diplôme, à l'autorisation de porter le titre tel qu'il lui a été décerné au Portugal selon les conditions prescrites par la législation en vigueur dans ce pays et à ce que l'autorité inférieure lui délivre l'attestation de reconnaissance (équivalence).

A l'appui de ses conclusions, la recourante se plaint d'une constatation inexacte des faits, d'une violation du droit européen applicable, d'une violation du principe de l'égalité de traitement, de la légalité ainsi que de la proportionnalité. En substance, sa formation ne présenterait pas de différences substantielles avec la formation suisse. Le tableau de comparaison des deux formations, employé par l'autorité inférieure, n'aurait par ailleurs pas de base légale. Elle prétend enfin ne pas devoir accomplir de mesures de compensation au motif que son expérience professionnelle comblerait les lacunes de sa formation. Enfin, l'équivalence du diplôme en optométrie de l'Université de (...) devrait lui être accordée au motif qu'une autre ressortissante portugaise ayant suivi la même formation l'aurait obtenue.

D.

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité a conclu à son rejet dans ses écritures du 16 juin 2022. A l'appui de ses conclusions, l'autorité inférieure revient sur les griefs de la recourante et développe son argumentation. En particulier, le tableau de comparaison aurait été établi sur la base d'un rapport d'expertise de la FHNW. Elle admet aussi, suite à une erreur, que le seuil de 80% pour le module « analyse systématique de problèmes cliniques » est en réalité atteint.

E.

La recourante a fait part de ses remarques le 7 juillet 2022 et confirmé ses

conclusions. Elle prétend que le tableau de comparaison des contenus de formation aurait été établi en violation des règles relatives à l'expertise en procédure administrative.

F.

L'autorité inférieure a confirmé ses conclusions par duplique du 9 août 2022.

G.

La recourante a fait part de ses remarques sur duplique du 23 août 2023 et reprend ses arguments avancés jusqu'à présent.

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

Droit :

1.

Le Tribunal est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. h de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 al. 1 let. c de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]). La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (art. 48 al. 1 PA). Les dispositions relatives à la représentation, au délai de recours, à la forme et au contenu du mémoire de recours ainsi qu'au paiement de l'avance de frais (art. 11, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1 La loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les professions de la santé (LPSan, RS 811.21), entrée en vigueur le 1^{er} février 2020, vise à promouvoir la santé publique en encourageant la qualité dans les professions de la santé qui sont enseignées essentiellement dans les hautes écoles spécialisées (HES ; message du 18 novembre 2015 concernant la loi fédérale sur les professions de la santé, FF 2015 7925, 7926). Elle réglemente les formations supérieures spécialisées pour les professions de la santé en soins infirmiers, physiothérapie, ergothérapie, sage-femme, diététique, optométrie et ostéopathie (art. 1 let. a et art. 2

al. 1 LPSan) ainsi que les conditions d'autorisation pour l'exercice de la profession sous propre responsabilité professionnelle (art. 11 ss LPSan). Pour les optométristes, la détention d'un Bachelor of science HES en optométrie est nécessaire (art. 12 al. 2 let. f LPSan).

2.2 La reconnaissance d'un diplôme étranger dans le domaine des professions de la santé régies par la LPSan fait, quant à elle, l'objet de l'art. 10 de la loi (arrêts du TAF B-560/2021 du 11 novembre 2022 consid. 2.1 ; TAF B-4124/2022 du 24 octobre 2023 consid. 2.2 ; décision incidente du TAF B-1813/2020 du 26 février 2021 consid. 2.2.3). A teneur de cette disposition, un diplôme étranger est reconnu si son équivalence avec un diplôme suisse visé à l'art. 12 al. 2 est établie dans les cas suivants : elle est prévue dans un traité sur la reconnaissance réciproque des diplômes conclu avec l'Etat concerné ou avec une organisation supranationale (al. 1 let. a) ou elle est prouvée dans le cas concret par le niveau, le contenu et la durée de la formation ainsi que par les qualifications pratiques comprises dans la filière de formation (al. 1 let. b).

3.

3.1 L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681) constitue un traité visé à l'art. 12 al. 1 let. a LPSan. Cet accord ainsi que 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 255 du 30 septembre 2005 p. 22) sont applicables à la présente procédure.

3.2

3.2.1 L'art. 13 par. 1 de la directive 2005/36/CE prévoit que lorsque, dans un Etat 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'Etat 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 Etat 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 Etat

membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet Etat (point a) et attester d'un niveau de qualification professionnelle au moins équivalent au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'Etat membre d'accueil, tel que décrit à l'art. 11 (point b).

L'art. 13 par. 2 de la directive 2005/36/CE, précise les conditions de la reconnaissance lorsque l'Etat membre d'origine ne réglemente pas la profession. Cet article prévoit que l'accès à la profession et son exercice, visés au par. 1, doivent également être accordés aux demandeurs qui ont exercé à plein temps la profession visée audit paragraphe pendant deux ans au cours des dix années précédentes dans un autre Etat membre qui ne réglemente pas cette profession, à condition qu'ils détiennent une ou plusieurs attestations de compétence 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 Etat membre, désignée conformément aux dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet Etat, attester d'un niveau de qualification professionnelle au moins équivalent au niveau immédiatement inférieur à celui exigé dans l'Etat membre d'accueil, tel que décrit à l'art. 11 et attester la préparation du titulaire à l'exercice de la profession concernée.

3.2.2 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.

3.3

3.3.1 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 (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 ; 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-5719/2020 du 9 mai 2022 consid. 3.3.1 ; B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.1 ; B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.1).

3.3.2 S'agissant des matières de l'enseignement, seules les différences substantielles doivent être prises en compte (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 (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 (JOEL A. GÜNTHARDT, Switzerland and the European Union - The implications of the institutional framework and the right of free movement for the mutual recognition of professional qualifications, 2020, chap. 6.4.2 ; 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 (Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT, Rapport explicatif relatif à la Nouvelle directive européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, p. 30 ; ci-après : le Rapport explicatif). 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

(FRÉDÉRIC BERTHOUD, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse-Union européenne, 2016, p. 309). Il faut que cette différence fasse obstacle à un exercice satisfaisant de la profession en Suisse (Rapport explicatif, ibidem). Si des mesures de compensation 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 (art. 14 par. 1, 2 et 3 de la directive 2005/36/CE ; arrêts du TAF B-5719/2020 du 9 mai 2022 consid. 3.3.2 ; 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 ; A-368/2014 du 6 juin 2014 consid. 5.2 et les réf. cit.).

3.3.3 En outre, il convient de garder à l'esprit que la notion de différences substantielles (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 (ATAF 2012/29 consid. 5.4).

Le Tribunal, suivant en cela le Tribunal fédéral (ci-après : le TF), examine librement l'interprétation et l'application des notions juridiques indéterminées. Cependant, il observe 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 particulières. 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 (arrêts du TAF B-5719/2020 du 9 mai 2022 consid. 3.3.4 ; B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2 ; B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 6.3 ; B-4128/2011 du 11 septembre 2012 consid. 4 ; B-2673/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.2 et les réf. cit.).

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 (BERTHOUD, op. cit., p. 306).

3.3.4 En outre, en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, la maxime inquisitoire prévaut (BERTHOUD, op. cit., 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 (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 (arrêt de la CJCE C-286/06 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 ; arrêts du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.4.1 ; B-5719/2022 du 9 mai 2022 consid. 3.3.5).

4.

La recourante fait d'abord valoir deux griefs relatifs au tableau de comparaison établi par l'autorité inférieure.

4.1

4.1.1 La recourante reproche à l'autorité inférieure de comparer sa formation au moyen d'un tableau établi sur la base du plan d'études de la FHNW. Selon elle, ce tableau n'aurait aucune base légale et violerait ainsi le principe de la légalité. Par ailleurs, l'autorité inférieure retiendrait à tort les heures de formation émanant du plan d'études de la FHNW afin de les comparer avec sa formation. Celles-ci seraient erronées, la recourante se référant à cet égard à un arrêt du Tribunal ayant retenu d'autres heures pour les modules. Enfin, elle prétend qu'il n'existe aucun document officiel susceptible de démontrer la durée des divers modules de la FHNW.

4.1.2 L'autorité inférieure indique que le tableau de la FHNW concrétise simplement les exigences légales relatives aux compétences de la formation d'optométriste. Ce tableau ne contiendrait par ailleurs que des contenus obligatoires découlant de l'ordonnance applicable, dont la connaissance est essentielle à l'exercice de la profession d'optométriste en Suisse. L'autorité inférieure explique que ce sont les hautes écoles spécialisées qui déterminent leur cursus pour l'acquisition des compétences dans le plan d'étude. La comparaison des formations doit ainsi se baser sur les cursus de ces écoles. Elle expose que le plan de formation de la FHNW est représentatif du cursus, dès lors qu'elle est la seule institution à proposer la formation d'optométriste en Suisse.

4.1.3 En Suisse, la formation en optométrie est dispensée par les hautes écoles spécialisées HES. La LPSan soumet les filières d'études visées à son art. 2 al. 2 let. a à une obligation d'accréditation afin d'assurer qu'elles conduisent bien à l'acquisition des compétences fixées (art. 6 LPSan ; message du Conseil fédéral, op. cit., p. 7953 et 7954). L'art. 7 LPSan décrit les conditions d'accréditation. L'ordonnance du DFI du 16 décembre 2016 concernant l'accréditation des filières d'études relevant de la LPSan (RS 811.212.1 ; ci-après : l'ordonnance DFI) concrétise les compétences requises par cette loi (art. 1 ordonnance DFI). Chaque filière d'études qui doit être accréditée fait l'objet d'un contrôle visant à établir si elle remplit les conditions fixées à l'art. 7 LPSan (art. 2 al. 1 ordonnance DFI). Pour cela, elle doit en particulier garantir qu'elle transmet aux futurs diplômés les compétences requises par la LPSan ainsi que les compétences professionnelles spécifiques requises par l'OCPSan et qu'elle répond aux normes d'accréditation qui lui sont applicables selon les annexes 1 à 7 (art. 2 al. 2 ordonnance DFI). L'annexe 6 de l'ordonnance du DFI décrit les objectifs de la formation ainsi que la conception du cycle bachelor en optométrie. D'après l'art. 34 al. 2 LPSan, les filières d'études au sens de l'art. 2 al. 2 let. a qui existaient déjà à l'entrée en vigueur de la présente loi doivent être accréditées dans les sept années suivant son entrée en vigueur.

4.1.4 En l'espèce, il existe à ce jour une décision d'accréditation institutionnelle de la FHNW émanant du Conseil suisse d'accréditation, mais pas encore de décision d'accréditation du programme Bachelor of Science en Optométrie de la FHNW (<https://akkreditierungsrat.ch> > Accueil > Décisions [état au 10 novembre 2023 ; consulté la dernière fois le 4 décembre 2023]). L'accréditation des filières d'études qui existaient déjà avant l'entrée en vigueur de la LPSan, comme c'est le cas en l'espèce, doit être achevée d'ici au 1^{er} février 2027 au plus tard. Avant l'entrée en

vigueur de la LPSan et du transfert de compétences à l'autorité inférieure, le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (ci-après : le SEFRI) était compétent pour la reconnaissance de diplômes et se basait, afin d'examiner les demandes de reconnaissance de diplômes et certificats étrangers dans le domaine de l'optique/optométrie, sur la filière d'études bachelor en optométrie (niveau tertiaire) proposée par la FHNW, en application de la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (<https://www.sbf.admin.ch> > L'actualité du SEFRI > Formation > Reconnaissance des qualifications professionnelles étrangères > Informations et procédure > Procédure auprès du SEFRI > Foire aux questions (FAQ) > Optique/Optométrie [consulté la dernière fois le 4 décembre 2023]).

Quant au plan d'études en optométrie édicté par la FHNW, celui-ci est approprié pour transmettre les compétences nécessaires à l'exercice du métier d'optométriste. Il indique en particulier les différents modules enseignés avec une description succincte des matières, leur répartition par semestre ainsi que la dotation horaire (<https://www.fhnw.ch> > Studium > Technik > Optométrie > Modules [consulté la dernière fois le 4 décembre 2023]).

S'agissant enfin des heures de formation retenues, la recourante se réfère à divers arrêts du Tribunal de 2015 (arrêts du TAF B-1330/2014 du 7 mai 2015 ; B-1300/2014 du 7 mai 2015 ; B-1332/2014 du 7 mai 2015 ; B-1735/2014 du 7 mai 2015). Or, il convient de se baser sur les heures ressortant du programme actuellement en vigueur. Par ailleurs, les heures retenues dans la décision attaquée coïncident avec celles d'un arrêt plus récent (arrêt du TAF B-2701/2016 du 18 décembre 2018 consid. 7.1).

La recourante prétend que la FHNW ne contient aucune indication relative au nombre d'heures de chacun des modules d'enseignement. Or, le § 7 de la Studien- und Prüfungsordnung der Bachelor-Studiengänge Data Science, Elektro- und Informationstechnik, Energie- und Umwelttechnik, Informatik, Maschinenbau, Optometrie, Systemtechnik und Wirtschaftsingenieurwesen der Hochschule für Technik FHNW du 1^{er} septembre 2022 prévoit explicitement que le European Credit Transfer and Accumulation System (ECTS) est utilisé et qu'un crédit ECTS équivaut à 30 heures de travail. Il est également possible d'accéder au descriptif des modules et leur dotation en crédits ECTS sur le site internet de la FHNW (<https://www.fhnw.ch> > Studium > Technik > Optométrie > Modules [consulté la dernière fois le 4 décembre 2023]).

Ainsi, l'autorité inférieure pouvait et devait se baser sur le tableau de la décision attaquée afin de comparer les formations, qui reflète bien les exigences légales.

4.2

4.2.1 La requérante reproche à l'autorité inférieure d'avoir établi le tableau de comparaison ainsi que le formulaire d'auto-évaluation sur la base d'un rapport d'expertise daté du 21 décembre 2021 établi par deux experts ayant des liens étroits avec la FHNW. L'autorité inférieure mandaterait également ces mêmes experts pour traiter de cas individuels dans le cadre de la procédure de reconnaissance de diplôme. L'expertise ne serait pas valable au motif que les experts auraient une apparence de prévention. Ce mode de faire violerait l'art. 29 Cst., ainsi que les règles relatives à l'expertise en procédure administrative fédérale. Par conséquent, elle requiert que tout document élaboré avec la FHNW soit écarté du dossier.

4.2.2 L'autorité inférieure fait valoir qu'elle n'a pas ordonné d'expertise au sens de l'art. 12 let. e PA. Dans sa duplique, elle explique disposer d'une longue expérience et d'un haut degré de spécialisation dans la reconnaissance de diplôme. Elle indique cependant que ses spécialistes internes font appel à deux experts de l'optométrie afin de comparer les formations. Elle explique que ces intervenants sont soumis à un contrat avec des clauses de confidentialité, de récusation et de protection des données. Somme toute, ces experts seraient à considérer comme des collaborateurs de l'autorité inférieure, dans le cadre d'une procédure standardisée de reconnaissance de diplôme.

4.3

4.3.1 Les relations entre l'autorité inférieure et les auteurs du rapport du 24 décembre 2021 sont régies par des contrats qui s'inscrivent dans la durée et qui présentent un certain nombre de garanties procédurales. La position de ces auteurs se rapproche bien plus de celle d'un spécialiste interne à l'administration qui n'est pas engagé spécialement pour un cas. Or, selon la jurisprudence et la doctrine, il n'est plus question d'expertise au sens de l'art. 12 let. e PA lorsque l'autorité administrative exploite ses ressources scientifiques internes (ATF 136 V 117 consid. 3.3.2.3 et 123 V 331 consid. 1b ; WIEDERKEHR ET AL., OFK VwVG Kommentar, 2022, art. 12 PA n° 55 ; FLORIAN BRUNNER, Verfahren mit mehreren Parteien im öffentlichen Recht, thèse, 2021, n° 263). A ce sujet, le Tribunal a jugé que l'analyse du dossier d'une reconnaissance de diplôme par un spécialiste

interne d'une autorité ne constitue pas une expertise au sens de l'art. 12 PA à laquelle les garanties des art. 57 ss de la loi fédérale du 4 décembre 1947 de procédure civile fédérale (PCF, RS 273) trouveraient à s'appliquer par renvoi de l'art. 19 PA (arrêt du TAF B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 7.2 ; voir aussi dans le même sens : ATAF 2014/2 consid. 5.5.2). L'autorité n'a ainsi pas à donner aux parties l'occasion de faire leurs objections contre les personnes qu'il se propose de désigner comme experts. De même, elle n'a pas à leur donner l'occasion de s'exprimer sur le libellé des questions à poser aux experts et de proposer des modifications et des adjonctions.

4.3.2 Il est vrai que, dans un arrêt 2C_517/2015 du 30 mars 2016 consid. 2.4, le Tribunal fédéral avait retenu qu'il existait une apparence de prévention au sujet d'un expert en optométrie travaillant pour la FHNW. Dans ce cas, l'expert avait utilisé l'adresse électronique de cette école, ses coordonnées professionnelles étaient indiquées sur ses messages et il avait envoyé une copie de son rapport à un responsable de ladite école. Rien de tel n'apparaît en l'espèce. Seul l'un des auteurs du rapport du 24 décembre 2021 est en lien direct avec la FHNW et pas l'autre, comme l'indique l'autorité inférieure. Leur rapport ne fait aucune référence à la FHNW. Par ailleurs, dans l'arrêt précité, le Tribunal fédéral avait constaté que les intérêts de la FHNW et de l'Association suisse des opticiens (ASO) pouvaient diverger, notamment quant à l'implantation en Suisse d'opticiens étrangers. Comme le souligne l'autorité inférieure dans sa réponse, la situation a changé depuis lors, les deux entités constatant désormais la pénurie de professionnels dans ce secteur.

4.3.3 Sur un autre plan, le Tribunal constate que la comparaison entre la formation portugaise de la recourante ainsi que la formation suisse doit se faire sur la base du programme de formation du Bachelor of Science en Optométrie prodigué par la FHNW qui est la seule institution en Suisse à dispenser une telle formation. Le programme est par ailleurs soumis à une obligation d'accréditation par le Conseil suisse d'accréditation depuis le 1^{er} janvier 2020 et sera ainsi soumis à un contrôle externe à la FHNW. Le tableau de comparaison constitue donc le moyen approprié, quoiqu'unique, pour comparer les formations suisse et étrangère.

4.4 En conclusion, le tableau utilisé par l'autorité inférieure aux fins de comparaison de la formation de la recourante avec la formation suisse respecte le cadre légal.

5.

L'établissement de différences substantielles entre la formation en Suisse et celle au Portugal divise les parties.

5.1 L'autorité inférieure constate que les conditions posées par l'art. 13 al. 2 de la directive 2005/36/CE concernant le niveau de formation sont remplies. La formation au Portugal de la requérante présenterait à ce titre des lacunes importantes dans de nombreux domaines par rapport à la formation suisse et ne satisferait ainsi pas les conditions posées par l'art. 14 al. 1 let. b et c de la directive 2005/36/CE relatives au contenu de la formation.

Selon sa pratique, l'autorité inférieure compare les heures de formation, et non les crédits ECTS, dédiées aux matières énoncées dans l'ordonnance applicable et exige un minimum de 80% de temps alloué à ces activités afin de reconnaître la formation étrangère. Elle constate des lacunes dans les branches suivantes : pharmacologie ; anatomie et physiologie oculaire ; pathologie oculaire ; lentilles de contact ; basse vision ; optométrie pédiatrique ; méthodes d'investigation en optométrie ; analyse systématique de problèmes cliniques ; anglais ; travail de thèse et pratique clinique optométrique (consid. B).

En particulier, l'autorité inférieure soutient que la formation d'optométrie au Portugal diffère de la formation Suisse en ce sens que certaines tâches confiées aux optométristes en Suisse, comme des consultations diagnostiques complexes de la vision nécessitant entre autres l'application de substances pharmacologiques, seraient des tâches exclusivement confiées aux ophtalmologues au Portugal. Elle rappelle que l'anglais est indispensable à la profession, notamment pour la lecture de revues scientifiques. Ces matières substantiellement différentes ont pour conséquence que la reconnaissance de la formation de la requérante n'est pas possible et que d'éventuelles mesures de compensation doivent être ordonnées.

5.2 La requérante ne conteste pas l'applicabilité de l'ALCP ainsi que de la directive 2005/36/CE à sa demande de reconnaissance de diplôme. Elle ne conteste pas non plus que la profession d'optométriste en Suisse est réglementée en Suisse, et qu'elle ne l'est pas au Portugal. Elle ne conteste ainsi pas l'application de l'art. 13 par. 2 de la directive 2005/36/CE. Elle conteste bien plus que la décision attaquée retient à tort que le contenu de sa formation présente des différences substantielles par rapport à la formation suisse.

D'après elle, il ressort manifestement de la comparaison entre le contenu des compétences professionnelles décrites dans l'ordonnance du DFI et de l'annexe à son diplôme établi par l'Université de (...) que les formations sont équivalentes. Elle prétend qu'attribuer le contenu de la formation portugaise à l'intitulé des cours prodigués en Suisse est impossible, respectivement arbitraire. Par exemple, la recourante prétend qu'elle aurait en réalité suivi un cours de « Basse vision » dans le cadre des modules « Optométrie appliquée », « Procédures cliniques en optométrie » et « Pathologie oculaire ». La recourante conteste par ailleurs que l'anglais est une branche indispensable à la profession et que son niveau d'anglais est insuffisant. Enfin, les critères retenus par la décision attaquée pour comparer les formations seraient erronés, en particulier le seuil de 80% exigé ainsi que l'attribution arbitraire des intitulés de modules. Aussi, l'emploi d'un questionnaire d'auto-évaluation pour évaluer les compétences de la recourante n'aurait pas de base légale.

6.

Quant au Tribunal, il se prononce ainsi.

6.1 Selon l'art. 3 al. 2 LPSan, en Suisse, à la fin de leur formation, les personnes qui suivent une filière d'études HES dans le domaine de la santé doivent notamment être capables, sous leur propre responsabilité professionnelle et dans le respect des bonnes pratiques de la profession, de fournir des services de qualité dans le domaine de la santé (let. a), d'appliquer de nouvelles connaissances scientifiques dans l'exercice de leur profession, de mener une réflexion permanente sur leurs aptitudes et leurs capacités et de les mettre à jour tout au long de leur vie (let. b), de déterminer si les prestations qu'elles fournissent sont efficaces, adéquates et économiques et savoir se comporter en conséquence (let. c).

Selon l'art. 7 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative aux compétences professionnelles spécifiques aux professions de la santé selon la LPSan (OCPSan ; RS 811.212), les personnes ayant terminé le cycle bachelor en optométrie doivent notamment être capables d'assumer la responsabilité professionnelle de la démarche optométrique et de coordonner les soins d'optométrie (let. a), de conseiller, en tant que premières interlocutrices, de conseiller et, le cas échéant, de prendre en charge des patients ou des clients atteints de troubles, de signes cliniques ou ayant des besoins spécifiques au niveau du système visuel (let. b), de collecter et d'interpréter les informations concernant l'état visuel ou oculaire des patients ou des clients et d'identifier les signes s'écartant de la norme physiologique (let. c), de comprendre les relations entre les maladies

systémiques et la santé oculaire et de reconnaître les modifications de l'organe oculaire symptomatiques de ces maladies (let. d), d'utiliser les techniques et les méthodes adaptées pour évaluer l'état visuel, au besoin, à l'aide de topiques ophtalmiques à visée diagnostique (let. e), de recommander ou d'ordonner les mesures appropriées, notamment des examens, des dispositifs de correction, des moyens auxiliaires, des thérapies, ou d'adresser les patients ou les clients au spécialiste compétent (let. f), de saisir les attentes, les appréhensions et les impressions des patients ou des clients et de les conseiller pour leur permettre de préserver leur santé oculaire ou d'utiliser des dispositifs de correction au quotidien (let. g), de vérifier l'efficacité des mesures entreprises au moyen des standards de qualité en vigueur en optométrie (let. h), de collaborer à la mise en œuvre et à l'évaluation de standards de qualité en optométrie fondées sur les connaissances scientifiques actuelles dans le domaine et d'agir en conséquence (let. i), de transmettre leurs connaissances en optométrie à leurs pairs et aux membres d'autres groupes professionnels (let. j).

6.2

6.2.1 En l'espèce, à titre liminaire, le Tribunal s'est déjà prononcé sur le seuil de 80% appliqué par l'autorité inférieure s'agissant de déterminer si la différence de durée dans les différentes branches peut être qualifiée de substantielle. Il a indiqué que l'on pouvait se demander si une différence de 20% était déjà suffisante pour être qualifiée d'importante au sens de l'art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE. Il a certes souligné qu'il ne fallait pas perdre de vue que l'autorité inférieure disposait, là encore, de latitude de jugement de sorte que le seuil arrêté ne paraissait pas insoutenable au regard de la notion indéterminée de différences importantes en termes de durée ou de contenu de la disposition précitée. Il a cependant laissé cette question indécise, le sort du recours étant scellé pour d'autres motifs (arrêt du TAF B-1332/2014 du 7 mai 2015 consid. 5.2).

Aussi, aucun des dix modules considérés par l'autorité inférieure comme essentiels à l'exercice de la profession d'optométriste ne sont des matières d'enseignement facultatives (<https://www.fhnw.ch> > Studium > Technik > Optométrie > Modules [consulté la dernière fois le 4 décembre 2023] ; Rapport explicatif, ibidem). Les contenus de ces modules paraissent également liés directement à l'exercice de la profession d'optométriste (<https://www.fhnw.ch> > Studium > Technik > Optométrie > Perspectives professionnelles d'Optométrie [consulté la dernière fois le 4 décembre 2023]).

6.2.2 L'autorité inférieure a considéré que le seuil de 80% de la durée de formation portugaise par rapport à la formation suisse n'était initialement pas atteint dans onze modules, puis dans dix, suite à la correction de son erreur concernant le module d'« analyse systématique de problèmes cliniques ».

L'autorité inférieure a admis que le seuil de 80% n'était pas atteint pour la pharmacologie (67%, soit 45 heures pour la formation suisse contre 30 heures pour la formation portugaise), l'anatomie et la physiologie oculaire (50%, soit 150 heures pour la formation suisse et 75 heures pour la formation portugaise), la pathologie oculaire (70%, soit 135 heures pour la formation suisse contre 95 heures pour la formation portugaise), les lentilles de contact (62%, soit 315 heures pour la formation suisse contre 195 heures pour la formation portugaise), l'optométrie pédiatrique (44.4%, soit 45 heures pour la formation suisse contre 20 heures pour la formation portugaise), les méthodes d'investigation en optométrie (67%, soit 45 heures pour la formation suisse contre 30 heures pour la formation portugaise). Les chiffres retenus par l'autorité inférieure correspondent aux pièces. La recourante n'a pas apporté d'éléments les remettant en cause. La différence de durée se trouve ainsi établie. Ces modules obligatoires examinent par ailleurs des compétences essentielles à l'exercice de la profession d'optométriste.

L'autorité inférieure a également jugé que la recourante ne justifiait d'aucune compétence dans les matières suivantes et que le seuil de 80% n'était pas non plus atteint, à savoir la basse vision (0%, soit 45 heures pour la formation suisse et 0 heure pour la formation portugaise), l'anglais (0%, soit 120 heures pour la formation suisse et 0 heure pour la formation portugaise), le travail de thèse (0%, soit 540 heures pour la formation suisse et 0 heure pour la formation portugaise) et la pratique clinique optométrique (0%, soit 300 heures pour la formation suisse et 0 heure pour la formation portugaise). Là aussi, une pareille lacune doit manifestement se voir qualifiée de substantielle et les branches concernées d'essentielles à l'exercice de la profession.

On ne saurait suivre la recourante prétendant en particulier que l'anglais ne constitue pas une compétence indispensable à l'exercice de la profession, puisqu'il est en effet attendu des optométristes des compétences en matière de recherche. L'argumentaire de la recourante selon lequel les compétences de « Basse vision » auraient en réalité été acquises dans trois autres modules de sa formation portugaise ne peut non plus être suivi : il en résulterait en effet une diminution des heures de

formation dans ces trois modules et ainsi des lacunes, si ces heures devaient être affectées au module « Basse vision ».

Aussi, le Tribunal constate, sans que l'autorité inférieure ne le relève de manière plus détaillée, que la recourante ne justifie d'aucune heure de formation relative aux modules de « pratique clinique optométrique » et de « travail de thèse » contre 300 heures, respectivement 540 heures exigées par le programme de formation suisse. Il convient de rappeler à cet égard que les aspects du travail scientifique sont entre autres la définition d'une problématique, la recherche correcte, la collecte, l'évaluation et la gestion de la littérature et d'autres sources ainsi que leur citation (arrêts du TAF B-478/2022 du 6 novembre 2023 consid. 4.1.3 ; B-4060/2019 du 11 novembre 2019 consid. 4.4, confirmé par l'arrêt du TF 2C_2010/2019 du 21 février 2020). Ils recouvrent l'apprentissage de techniques et de méthodes de travail et constituent des connaissances théoriques qui, de par leur nature, ne peuvent que difficilement être compensées par une pratique professionnelle (arrêt du TAF B-4060/2019 du 11 novembre 2019 consid. 4.4 ; BERTHOUD, op. cit., p. 132). De telles différences entre les formations ne peuvent qu'être qualifiées de substantielles.

Enfin, le Tribunal constate, comme l'autorité inférieure, que le questionnaire d'auto-évaluation ne fait que corroborer le constat des lacunes, issu de la comparaison des heures de formation dédiées à chaque module. L'utilisation d'un tel questionnaire, admise par la jurisprudence (arrêts du TAF B-1300/2014 du 7 mai 2015 consid. 6.2.1.3 ; B-1330/2014 du 7 mai 2015 consid. 6.2.1.3 ; B-1735/2014 du 7 mai 2015 consid. 6.1.3), permet une approche supplémentaire à la comparaison complexe des deux formations, tel qu'indiqué par l'autorité inférieure.

6.3 Au vu de ce qui précède, force est de constater que la formation de la recourante présente des différences substantielles par rapport à la formation suisse dans les dix modules susmentionnés, justifiant ainsi le prononcé de mesures de compensation. Partant, mal fondé, ce grief doit être rejeté.

7.

Il reste à examiner si l'autorité inférieure a tenu compte de l'expérience professionnelle de la recourante et, partant, du principe de proportionnalité en fixant les mesures de compensation.

7.1 Se référant à l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE, la recourante reproche à l'autorité inférieure que son expérience professionnelle n'a pas

été prise en compte dans le cadre de la fixation des mesures de compensation. Ce faisant, la pratique restrictive de l'autorité inférieure violerait le principe de proportionnalité, dont l'observation est prescrite par la directive européenne.

Le certificat de travail de la recourante démontrerait qu'elle aurait procédé à des activités telles que des consultations d'optométrie pour la prescription d'aides visuelles, la prévention de problèmes oculaires chroniques ainsi que le réacheminement vers des spécialistes, qui permettraient de combler les lacunes de sa formation au Portugal.

7.2 L'autorité inférieure a considéré que l'activité de la recourante ne couvrirait pas les compétences clés d'un optométriste en Suisse. Elle rappelle aussi qu'en principe, l'expérience professionnelle ne remplace que difficilement les connaissances théoriques. Les connaissances théoriques manquantes telles que celles en pharmacologie, anatomie et physiologie oculaire n'auraient, selon elle, pas pu être acquises durant l'activité de la recourante dans un magasin d'optique. Elle se réfère également à la fiche de compétences de la recourante, qui atteste que la recourante n'aurait exercées que partiellement 24 de ses compétences chez 0 à 5 patients. Le certificat de travail fourni par la recourante ne prouverait pas non plus en quoi son expérience professionnelle pourrait combler les lacunes de sa formation. Son expérience professionnelle ne peut dès lors être prise en compte dans la fixation des mesures de compensation.

7.3 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.

Il convient néanmoins de tenir également compte du fait qu'en principe, l'expérience professionnelle ne remplace que difficilement les connaissances théoriques (arrêt du TF 2C_1010/2019 du 21 février 2020 consid. 4.5 in fine ; arrêt du TAF B-5719/2020 consid. 6.3.1 et réf. cit.). Il appartient en outre au demandeur d'établir la pertinence de son expérience par le biais de documents (par exemple un certificat de travail décrivant précisément la nature et le contenu de son activité). Il doit également

mettre en corrélation son expérience passée avec les exigences actuelles de la technique (BERTHOUD, op. cit., p. 312 ss).

L'art. 3 par. 1 let. f de la directive 2005/36/CE définit l'expérience professionnelle comme étant l'exercice effectif et licite de la profession concernée dans un État membre. Par le terme licite, l'expérience professionnelle porte donc sur celle acquise dans l'État d'origine après l'obtention du diplôme en question ou dans tout État d'accueil après la reconnaissance dudit diplôme par l'autorité compétente (arrêt du TAF B-373/2021 du 30 août 2022 consid. 8.1.2 et réf. cit.) voire celle acquise dans l'État d'accueil, où l'autorisation d'exercer n'est pas encore acquise faute d'une reconnaissance effective du diplôme (ATAF 2012/29 consid. 7.2.2 ; arrêt du TAF B-373/2021 consid. 8.1.2 et réf. cit.). En outre, si la personne était auxiliaire ou travaillait sous la supervision d'une personne autorisée, il ne s'agit alors pas d'une expérience pleine et entière ; elle ne doit dès lors pas être prise en compte. Toute expérience acquise sans reconnaissance des qualifications dans un pays qui réglemente la profession est soit illicite, soit a été exercée dans une autre fonction (arrêt du TAF B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 10.1 ; BERTHOUD, op. cit., p. 311).

Par ailleurs, l'art. 3 par. 1 let. g de la directive 2005/36/CE 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 de son évaluation ainsi que le statut du stagiaire migrant sont déterminés par l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil. Le stage d'adaptation sert à évaluer l'exercice de la profession concernée sous la responsabilité d'un professionnel qualifié et à compenser les lacunes de la formation étrangère. L'examen et la validation des connaissances du requérant permettent de vérifier et de garantir l'équivalence avec les exigences suisses pour l'obtention du titre de formation demandé. Les critères spécifiquement définis doivent être évalués à cette occasion (arrêt du TAF B-404/2019 du 28 décembre 2020 consid. 4.5.1). Les modalités du stage comprennent en particulier sa durée, son contenu et sa forme (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. 208). L'autorité dispose d'une grande marge de manœuvre s'agissant notamment de fixer la durée du stage,

celle-ci devant toutefois être en corrélation avec la nature et l'ampleur des connaissances manquantes (BERTHOUD, op. cit., p. 323)

7.4 L'expérience professionnelle ne permet que dans de rares cas de compenser des connaissances théoriques manquantes des lacunes de formation (entres autres : B-4060/2019 du 11 novembre 2019 consid. 5.5, confirmé par l'arrêt du TF 2C_2010/2019 du 21 février 2020 consid. 5.2). En l'espèce, la recourante n'arrive pas à exposer comment son activité au sein d'un magasin d'optique l'aurait amenée à mettre en œuvre les compétences en matière de pharmacologie, d'anatomie et de physiologie oculaire. Le certificat se borne à indiquer les tâches exercées, sans indiquer comment les connaissances auraient été acquises. Aussi, le Tribunal constate que la recourante échoue à apporter des éléments attestant d'une activité de recherche quelconque. La recourante ne met pas son expérience passée en lien avec les exigences actuelles de manière à établir la pertinence de son expérience, n'exposant pas comment les fonctions exercées au cours de sa carrière professionnelle l'auraient également amenée à mettre en œuvre les compétences scientifiques et ainsi combler les lacunes de sa formation.

Le Tribunal relève encore qu'outre la possibilité de suivre une formation complémentaire dans deux modules seulement, d'une durée de six mois chacun, la recourante dispose également de la faculté de se soumettre à une épreuve d'aptitude, laquelle vise précisément à permettre aux requérants d'apporter rapidement la preuve qu'ils maîtrisent les compétences manquantes (BERTHOUD, op. cit., p. 319). La recourante échoue dès lors à démontrer que ses lacunes auraient été comblées lors de sa pratique professionnelle.

7.5 Au vu de ce qui précède, force est de reconnaître que la pratique professionnelle de la recourante ne s'avère pas de nature à combler les lacunes constatées précédemment. L'autorité inférieure n'a ainsi pas violé le principe de proportionnalité ancré à l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE dans la fixation des mesures de compensation. Partant, ce grief s'avérant mal fondé, le recours doit également être rejeté sur ce point.

8.

La recourante fait enfin valoir une violation du principe de l'égalité de traitement.

8.1 La requérante soulève une violation de l'égalité de traitement à son encontre. D'après elle, le SEFRI aurait rendu une décision accordant l'équivalence de la formation suisse aboutissant au Bachelor of Science en Optométrie à une autre ressortissante portugaise ayant suivi le même cursus que la requérante à l'Université de (...). Les situations de la requérante et de cette ressortissante portugaise seraient comparables, d'autant plus que la requérante justifie d'une expérience professionnelle plus longue. La décision aurait certes été rendue par le SEFRI et non l'autorité inférieure, et sous l'empire de l'ancien droit, mais cela ne changerait en rien l'application du principe d'égalité de traitement.

Dans ses remarques, la requérante prétend apporter la preuve d'une pratique constante de l'autorité inférieure en produisant une nouvelle décision de reconnaissance du SEFRI rendue sous l'ancien droit, établie en faveur d'une autre ressortissante portugaise ayant suivi la même formation que la requérante.

8.2 L'autorité inférieure affirme que, suite à l'entrée en vigueur de la LPSan, le SEFRI n'était plus compétent pour reconnaître les diplômes étrangers, mais l'autorité inférieure. Un catalogue de compétences aurait également été introduit avec l'entrée en vigueur de cette loi. Aussi, chaque dossier est différent, raison pour laquelle une comparaison n'est pas pertinente. Pour le surplus, elle rappelle qu'il n'existe aucun droit à l'égalité de traitement dans l'illégalité.

Dans sa duplique, l'autorité inférieure conteste que le SEFRI ait établi une pratique constante. Dans l'éventualité où une telle pratique constante serait établie, elle invoque que les conditions jurisprudentielles du changement de pratique seraient remplies.

8.3 Selon la jurisprudence, une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement ancré à l'art. 8 al. 1 Cst., lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler, ou qu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Par ailleurs, il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 142 I 195 consid. 6.1 et les réf. cit.). Toute différence de traitement ne constitue pas, au sens juridique, une inégalité prohibée par la Constitution. Elle ne tombe dans ce travers que si elle ne repose sur aucune justification raisonnable, sur aucun motif pertinent (arrêt du

TAF B-5566/2016 du 10 juillet 2019 consid. 8.1 et réf. cit.). Pour qu'il y ait inégalité de traitement, les décisions contradictoires doivent émaner de la même autorité ; l'autorité doit se contredire elle-même (arrêt du TF 6P.127/2003 du 11 octobre 2003 consid. 2.1). Le principe de l'égalité ne vaut enfin que si l'autorité respecte celui de la légalité ; il n'y a ainsi pas d'égalité dans l'illégalité, sauf à démontrer que l'autorité entend persister dans sa pratique illégale (AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, Les droits fondamentaux, 3^e éd. 2013, n° 1072 ss, p. 499 ss).

8.4 En l'espèce, la décision attaquée émane de la Croix-Rouge. Les décisions invoquées par la recourante octroyant l'équivalence de la formation d'optométriste à d'autres ressortissantes portugaises émanent du SEFRI. Force est de constater que les décisions n'émanent pas de la même autorité. Ces décisions ont également été rendues avant l'entrée en vigueur de l'OCPSan le 1^{er} février 2020, détaillant notamment les compétences nécessaires à la profession d'optométriste (art. 7 OCPSan précité).

Par ailleurs, la jurisprudence citée par la recourante selon laquelle l'admission de l'équivalence d'un module pour un requérant ayant suivi une formation identique en tous points à d'autres requérants doit également profiter à ces derniers, en vertu du principe de l'égalité de traitement (arrêt du TAF B-1300/2014 du 7 mai 2015 consid. 6.1.3), n'est pas applicable en l'espèce. En effet, elle concernait l'admission de l'équivalence d'un module pour un recourant ayant obtenu une décision de la même autorité que les autres recourants dont il réclamait un traitement égal. Ce n'est pas le cas en l'espèce, puisque la décision émane de la Croix-Rouge et non du SEFRI.

Au vu de ce qui précède, la recourante ne saurait tirer une violation du principe de l'égalité de traitement. Mal fondé, ce grief doit être rejeté.

9.

Au vu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision entreprise ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

10.

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours

sont mis à la charge de la partie qui succombe (art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 1^{ère} phrase FITAF). Vu qu'elle succombe, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 al. 1 PA en lien avec l'art. 7 al. 1 FITAF a contrario). Quant à l'autorité inférieure, elle n'a pas droit à des dépens (art. 7 al. 3 FITAF).

En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 1'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont compensés par l'avance de frais, du même montant, versée par la recourante le 8 avril 2022.

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA).

(Le dispositif se trouve à la page suivante.)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de 1'000 francs sont mis à la charge de la recourante. Ce montant est compensé par l'avance de frais d'un montant égal versée par la recourante.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'autorité inférieure et au Département fédéral de l'intérieur DFI.

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

Le président du collège :

Le greffier :

Pietro Angeli-Busi

Yann Grandjean

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 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). 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 (art. 42 LTF).

Expédition : 16 janvier 2024

Le présent arrêt est adressé :

- à la requérante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'intérieur DFI (acte judiciaire)