



Cour II
B-2612/2024

Arrêt du 20 avril 2026

Composition

Pascal Richard (président du collège),
Jean-Luc Baechler, Pietro Angeli-Busi, juges,
Léonard Euler, greffier.

Parties

A. _____,
recourante,

contre

Croix-Rouge suisse,
Werkstrasse 18, Case postale, 3084 Wabern,
autorité inférieure.

Objet

Reconnaissance de diplôme (kinésithérapie - Roumanie).

Faits :**A.**

A.a Le 8 mai 2023, A._____ (ci-après : requérante ou recourante) a requis auprès de la Croix-Rouge suisse (ci-après : CRS ou autorité inférieure) la reconnaissance en tant que physiothérapeute de son diplôme roumain de « Licence en Kinésithérapie » délivré le 6 juin 2022.

A.b Par décision du 15 avril 2024, intitulée « Décision partielle concernant la demande de reconnaissance », la CRS a subordonné la reconnaissance de la formation de la requérante à l'accomplissement d'une mesure de compensation en la forme soit d'un stage d'adaptation de six mois dans un hôpital ou un centre de réhabilitation, soit d'une épreuve d'aptitude. La CRS a retenu que des différences quant à la durée et au contenu de la formation, en particulier la durée des stages, nécessitaient la mesure ordonnée.

B.

Par acte du 27 avril 2024, la requérante a interjeté recours contre la décision précitée auprès du Tribunal administratif fédéral. Elle a estimé que l'autorité inférieure n'avait pas pris en considération l'entier de son cursus, soit sa licence et son master, dont la première année avait été validée au moment du dépôt de la demande et qui était terminée depuis lors. En outre, elle a contesté la non-prise en compte de certains cours, en sport et en langue étrangère, de même que le décompte des heures de stages pratiques de l'autorité inférieure. Elle a fait implicitement valoir une inégalité de traitement dans l'appréciation des dossiers par l'autorité inférieure dans la mesure où deux autres personnes, dont son compagnon, auraient vu leurs titres professionnels, identiques au sien, considérés comme comparables à la filière suisse. En tout état de cause, elle a estimé le prononcé d'une mesure de compensation d'une durée de six mois comme disproportionné.

C.

Le 11 juin 2024, l'autorité inférieure a demandé que la recourante produise des copies certifiées conformes de son attestation d'étudiante libre, de la preuve du contenu de son stage au sein du service de Médecine Physique et Réadaptation aux Cliniques Universitaires (...) et de son autorisation d'exercer délivrée en Belgique.

D.

La recourante a produit lesdits documents le 19 juin 2024, lesquels ont été transmis à l'autorité inférieure.

E.

Dans sa réponse du 20 septembre 2024, l'autorité inférieure a conclu au rejet du recours. Elle a relevé qu'elle n'avait pas constaté de lacune dans le domaine de l'enseignement théorico-pratique, mais uniquement en ce qui concerne les stages cliniques. Dans la formation HES suisse, la durée desdits stages est d'au moins 1'400 heures dans un cadre institutionnel alors que la recourante n'en a effectué que 336 durant son cursus. L'autorité inférieure a ensuite argué que l'expérience professionnelle et les formations continues ne palliaient pas la lacune constatée dans la durée des stages cliniques. Pour le reste, elle a écarté une violation du droit d'être entendu de la recourante, maintenu que les mesures de compensation étaient proportionnées et nié tout arbitraire ou violation de l'égalité de traitement.

F.

Le 22 septembre 2024, la recourante a produit son diplôme de master, le supplément détaillé au diplôme, ainsi que leurs traductions.

G.

Par réplique du 30 septembre 2024, la recourante a contesté n'avoir effectué que 336 heures de stages cliniques durant son cursus. Elle a relevé que la CRS avait écarté plus de 600 heures de stages en les assimilant à des exercices pratiques. Elle conteste également l'appréciation faite de son expérience professionnelle et de ses formations continues. Elle a précisé que le prononcé d'une mesure de compensation était disproportionné tant en ce qui concerne le temps à y consacrer que le coût. Elle a en outre maintenu que le dossier de son compagnon était très similaire au sien alors que celui-ci avait vu la reconnaissance de son diplôme prononcée sans mesure de compensation.

H.

Par écriture spontanée du 27 octobre 2024, la recourante a produit une attestation de reconnaissance de son diplôme en France datée du 22 octobre 2024.

I.

Dans sa duplique du 28 novembre 2024, l'autorité inférieure a indiqué que la mention, dans sa réponse du 20 septembre 2024, que la formation ne comportait pas de lacune dans le domaine de l'enseignement théorico-pratique était erronée. Elle a rappelé que, dans sa décision du 15 avril 2024, elle n'avait retenu que 149 crédits ECTS sur les 180 comme spécifiquement consacrés à la physiothérapie. Elle a aussi maintenu que

la recourante n'avait effectué que 336 heures de stages cliniques durant sa formation de base alors que plus de 1'400 heures sont exigées pour les physiothérapeutes HES en Suisse. L'autorité inférieure a enfin indiqué que l'expérience professionnelle et les formations continues de la recourante n'étaient pas de nature à combler ces lacunes.

J.

Par triplique du 9 décembre 2025, la recourante a réitéré que les cours de sa formation de base écartés par la CRS se rapportaient à la physiothérapie. Elle a maintenu avoir effectué 1'036 heures de stages pratiques durant sa formation ainsi que plus de 1'800 heures de pratique durant ses expériences professionnelles et sa formation continue. Elle a ensuite rappelé que sa formation avait déjà fait l'objet de reconnaissances en France, en Belgique et au Luxembourg. Elle s'est aussi déclarée ouverte à se soumettre à un stage d'une à deux semaines pour se familiariser avec les spécificités de la formation suisse subsidiairement à une reconnaissance immédiate de sa formation.

K.

Par acte du 10 janvier 2025, la CRS a maintenu son appréciation selon laquelle les lacunes constatées n'avaient pas été comblées par les expériences professionnelles et les formations continues de la recourante. Elle a considéré qu'un stage d'adaptation de 6 mois sans formation complémentaire ou, alternativement, une épreuve d'aptitude étaient aptes à pallier les lacunes et respectait le principe de la proportionnalité.

L.

Par acte du 20 janvier 2025, la recourante a contesté que sa formation comportât des lacunes ; en tout état de cause, elle estime que celles-ci seraient largement comblées par son expérience professionnelle et ses formations continues. A cette fin, elle a produit l'évaluation d'un stage de 630 heures effectué en France, les attestations de l'organisme « France Travail » y afférentes et une attestation produite par son employeuse actuelle pour qui elle travaille en tant que kinésithérapeute. Elle a en outre réitéré que son compagnon s'était vu reconnaître son diplôme sans le prononcé d'une mesure de compensation.

M.

Ayant requis du tribunal à pouvoir se déterminer, l'autorité inférieure a, par courrier du 13 mars 2025, reproché à la recourante d'avoir failli à son devoir de collaborer en transmettant tardivement des moyens de preuve. En outre, elle a rappelé que des copies certifiées conformes étaient exigées ;

les copies simples produites par courrier du 6 février 2025 étant insuffisantes et lacunaires. En tout état de cause, elle a estimé que les expériences alléguées ne palliaient pas les lacunes constatées et que la recourante était libre de démontrer ses compétences en se soumettant au test d'aptitude.

N.

Par acte du 23 mars 2025, la recourante a contesté avoir violé son devoir de collaboration et a nié avoir sciemment omis de transmettre des pièces. En sus, elle a soutenu que les copies simples permettaient de saisir le contenu des pièces et qu'elle se tenait à disposition si des copies certifiées conformes venaient à être exigées.

Droit :

1.

Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour statuer sur le présent recours (cf. art. 31, 32 et 33 let. h LTAF et art. 5 al. 1 let. c PA). La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (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 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2.

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) (cf. Message du 18 novembre 2015 concernant la loi fédérale sur les professions de la santé [ci-après : Message LPSan], FF 2015 7925, 7926). Elle régleme les formations supérieures spécialisées pour les professions de la santé en soins infirmiers, physiothérapie, ergothérapie, sage-femme, diététique, optométrie et ostéopathie (cf. 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 (cf. art. 11 ss LPSan ; Message LPSan FF 2015 7925, 7945). Pour les physiothérapeutes, la détention d'un Bachelor of science HES en physiothérapie est requise (cf. art. 12 al. 2 let. b LPSan).

2.1 L'art. 3 LPSan définit les compétences générales des personnes ayant terminé leurs études dans une profession de santé. Les compétences d'une personne ayant terminé le cycle bachelor en physiothérapie sont précisées à l'art. 3 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative aux compétences professionnelles spécifiques aux professions de la santé selon la LPSan (ordonnance relative aux compétences LPSan, OCPSan, RS 811.212).

3.

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. 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). 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) et la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont des traités au sens de l'art. 10 al. 1 let. a LPSan (cf. Message LPSan FF 2015 7925, 7956).

3.1 L'ALCP est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. Son objectif tend notamment à accorder aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et de la Suisse un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes (art. 1 let. a ALCP). Dans ce cadre, conformément à l'art. 9 ALCP et à son annexe III, la Suisse a convenu d'appliquer la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30 septembre 2005, p. 22 ; ci-après : directive 2005/36/CE ; cf. décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles [RO 2011 4859 ss.] ; arrêts du TF 2C_77/2025 du 26 février 2026 consid. 5.3 ; 2C_49/2024 du 6 août 2025 [destiné à la publication] consid. 3.5.1 ; arrêt du TAF B-1829/2025 du 20 février 2026 consid. 4.1.2).

3.1.1 La directive 2005/36/CE établit les règles selon lesquelles un Etat membre qui subordonne l'accès à une profession réglementée ou son exercice, sur son territoire, à la possession de qualifications professionnelles déterminées (Etat membre d'accueil) reconnaît les qualifications professionnelles acquises dans un ou plusieurs autres Etats membres (Etat membre d'origine) et qui permettent au titulaire desdites qualifications d'y exercer la même profession (art. 1 de la directive 2005/36/CE).

3.1.2 Aux termes de l'art. 4 par. 1 de ladite directive, la reconnaissance des qualifications professionnelles par l'Etat membre d'accueil permet au bénéficiaire d'accéder dans cet Etat membre à la même profession que celle pour laquelle il est qualifié dans l'Etat 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 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 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 (let. 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 (let. 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.

3.1.3 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'État membre d'accueil ;

c) lorsque la profession réglementée dans l'État membre d'accueil comprend une ou plusieurs activités professionnelles réglementées qui n'existent pas dans la profession correspondante dans l'État 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'État 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.

3.1.4 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 : CJUE] C-577/20 du 16 juin 2022, *Sosiaal*, point 40 à 42 ; C-426/09 du 2 décembre 2010, *Askoxilakis*, point 66 à 72 ; C-345/08 du 10 décembre 2009, *Pelsa*, point 34 à 37 ; voir aussi arrêt du TF 2C_422/2020 du 5 janvier 2021 consid. 6.3.3 ; arrêts du TAF B-3671/2022 du 11 décembre 2024 consid. 3 ; B-2049/2022 du 9 septembre 2024 consid. 3.4.1).

3.1.5 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).

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. 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-2049/2022 du 9 septembre 2024 consid. 3.4.2 ; B-1553/2022 du 15 janvier 2024 consid. 3.3.2).

3.1.6 Par ailleurs, 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, point 65 ; mutatis mutandis ATF 140 II 185 consid. 4.2 ; arrêt du TF 2C_493/2017 du 5 février 2018 consid. 5.3 ; arrêt du TAF B-1829/2025 du 20 février 2026 consid. 5.1.2).

3.2 En l'espèce, il n'est pas contesté que la profession de physiothérapeute est réglementée en Roumanie au sens de l'art. 3 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE. Dans la mesure où la recourante justifie d'un titre de formation délivré par une autorité compétente (let. a) attestant d'un niveau de qualification professionnelle équivalent au niveau de qualification requis par la Suisse, c'est à juste titre que l'autorité inférieure a relevé que les conditions de la reconnaissance selon l'art. 13 par. 1 de la directive 2005/36/CE sont remplies.

3.3 Partant, la reconnaissance du titre de formation de la recourante doit en principe être admise. Seule demeure litigieuse la question de l'accomplissement préalable d'une mesure de compensation au sens de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE.

4.

La recourante fait principalement grief à l'autorité inférieure d'avoir, à tort, retenu qu'une partie de son cursus ne se rapportait pas à la physiothérapie et qu'il existait des lacunes importantes au niveau des stages cliniques. Quoi qu'il en soit, son expérience professionnelle et les formations continues accomplies devraient, selon elle, être en mesure de pallier les éventuelles lacunes.

4.1 L'autorité inférieure a estimé que 31 crédits ECTS de sa formation initiale, sur un total de 180, ne pouvaient pas être pris en considération dans la mesure où ils se rapportaient à des activités sportives et de langue sans rapport avec la physiothérapie. En sus, elle a relevé des lacunes quant au nombre et à la durée des stages cliniques effectués par la recourante. Seuls 22 crédits ECTS de sa formation initiale n'ont, selon elle, été consacrés à des stages cliniques alors que la formation suisse en comprend pas moins de 48, soit au moins 1'400 heures. En outre, elle considère que la valeur des stages cliniques, comprise entre trois et six crédits ECTS, soit une durée de 90 à 180 heures, est bien trop brève en comparaison des stages cliniques de la formation suisse qui durent au moins huit semaines, soit entre 320 et 336 heures. L'autorité inférieure retient que la recourante n'a effectué que 550 heures de stage, respectivement 336 heures de stage purement pratiques, durant sa formation initiale et qu'en tout état de cause, la durée de chacun des stages était trop courte pour assimiler et approfondir les connaissances théoriques. Aussi, elle a constaté des lacunes substantielles au niveau de la pratique professionnelle et de la durée de la formation. Elle en déduit des lacunes dans les compétences professionnelles spécifiques de la physiothérapie (cf. art. 3 let. a à i OCPSan), les stages effectués en parallèle ou ultérieurement à sa formation, les formations continues ainsi que l'expérience professionnelle de la recourante n'y palliant pas.

4.2 S'agissant d'abord des crédits ECTS écartés par l'autorité inférieure, la recourante expose qu'il s'agissait de cours de sport et de langue appliqués à la physiothérapie et qu'ils doivent être pris en compte.

4.2.1 A titre liminaire, l'autorité inférieure a fondé le prononcé de mesures de compensation sur des lacunes quant à la durée de la formation (cf. art. 14 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE) ainsi que sur le contenu de celle-ci (cf. art. 14 par. 1 let. b et c de la directive 2005/36/CE). Cependant, elle n'a pas constaté que la durée de la formation de la recourante était inférieure d'au moins une année à la formation requise en Suisse (cf. la lettre de l'art. 14 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE). Elle a en effet

considéré des différences substantielles quant à la durée et au nombre de stages cliniques (cf. supra consid. 4.1). Les lacunes alléguées quant aux stages cliniques ne relèvent donc pas de la durée de la formation (art. 14 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE) mais du contenu de celle-ci (art. 14 par. 1 let. b et c de la directive 2005/36/CE) au même titre que les crédits ECTS écartés pour le motif qu'ils ne se rapportaient pas à la physiothérapie. Ainsi, le prononcé de mesures de compensation ne se justifie que si l'autorité inférieure a constaté que la formation suivie par la recourante porte sur des « matières substantiellement différentes » ; soit 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 termes de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat membre d'accueil (cf. art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE).

4.2.2 En l'espèce, l'autorité inférieure a établi que seuls 149 crédits ECTS des 180 du cursus de la recourante se rapportaient à la physiothérapie ; le solde étant constitué de cours de langue et de sport. La recourante a allégué, dès son recours et durant l'échange d'écritures, que les cours de sport portaient sur de l'éducation physique appliquée ou adaptée dans le domaine de la physiothérapie du sport et que les cours de langue se référaient à un usage appliqué dans le cadre de la profession de physiothérapeute. L'autorité inférieure n'a pas exposé quels cours elle avait écarté. Cependant, il ressort du dossier que les cours suivants ont été biffés, à la main, de la traduction française du supplément au diplôme de la recourante : « Education motrice – Eléments de gymnastique », « Fondements scientifiques – Volleyball, Handball », « Education pour vie et carrière », « Education motrice – Eléments d'athlétisme », « Langue étrangère I (français) », « Langue étrangère II (français) » ainsi que « Fondements scientifiques – Basketball, Football » pour un total de 31 crédits ECTS.

4.2.3 En application de la maxime inquisitoire (cf. supra consid. 3.1.6), l'autorité inférieure supporte le fardeau de la preuve des différences substantielles dans les formations de l'Etat d'accueil et d'origine. Le requérant est, quant à lui, tenu de collaborer. A teneur de l'art. 50 par. 1 de la directive 2005/36/CE, l'autorité peut exiger les documents et les certificats énumérés à l'annexe VII de la directive.

La notion de différences substantielles (cf. art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE) étant une notion juridique indéterminée, le tribunal en examine librement l'interprétation et l'application. 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, de 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 (cf. notamment, arrêt du TAF B-4495/2023 du 30 décembre 2024 consid. 5.1.4 et les réf. cit.). 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. La comparaison des formations ne vise en effet 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. arrêts du TAF B-2285/2024 du 20 août 2025 consid. 3.3.6 ; B-2454/2024 du 8 juillet 2025 consid. 6.5 ; BERTHOUD, op. cit., p. 306).

4.2.4 En l'espèce, la recourante a largement respecté son obligation de collaborer en fournissant des copies certifiées conformes, traduites en français par une traductrice autorisée par l'Etat roumain et légalisées par un notaire roumain (dont l'autorité inférieure a demandé de traduire le tampon de légalisation), de ses titres de formation établis en roumain et en anglais. Ensuite, l'autorité inférieure a, a priori, procédé à une comparaison de la formation de la recourante avec la filière suisse de physiothérapie. Cependant, si elle a écarté des crédits ECTS, elle n'a pas relevé de lacune quant aux connaissances théoriques de la recourante. Elle a d'ailleurs uniquement prononcé l'accomplissement d'un stage de six mois ou d'une épreuve d'aptitude à titre de mesures de compensation sans l'accomplissement d'une mesure dans un domaine d'étude spécifique. Il paraît ainsi curieux qu'elle considère que l'équivalent d'un semestre de formation fasse défaut à la recourante par rapport à la formation suisse sans constater la nécessité d'une mesure de compensation au niveau théorique.

De plus, la formation de physiothérapeute en Suisse prépare les professionnels à intervenir dans les organisations du secteur sportif dans un cadre clinique mais aussi dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé (cf. Plan d'études cadre 2022, Bachelor of Science HES-SO en physiothérapie [ci-après : Plan d'étude cadre], p. 11). Le

mouvement, l'activité physique, le sport et la santé sont un « axe de formation » du cursus (cf. Plan d'étude cadre, p. 26). La HES-SO Valais propose un module d'activités physiques adaptées formant notamment à l'accompagnement des athlètes. La Haute école de santé de Genève en propose un de physiothérapie du sport formant notamment à l'identification des adaptations et limites des différentes pratiques du sport. Dans ces circonstances, l'autorité inférieure ne saurait, sans autres explications, écarter les modules ayant trait au sport effectués par la recourante. Quant aux cours de langue de la recourante, il n'est pas possible, en l'état, d'établir qu'il s'agissait de cours appliqués à la physiothérapie.

4.3 S'agissant de la comptabilisation des stages cliniques de la recourante, les lacunes constatées ressortent, comme évoqué plus haut (cf. supra consid. 4.2.1), au contenu de la formation (art. 14 par. 1 let. b et c de la directive 2005/36/CE) et non à la durée de celle-ci (let. a) dans la mesure où l'autorité inférieure n'a pas relevé une durée de formation inférieure d'au moins un an.

4.3.1 Dans sa décision, l'autorité inférieure a retenu que la recourante avait effectué 22 crédits ECTS de stages cliniques au cours de sa formation de base auxquels ont pu être ajoutés 24 crédits ECTS accomplis durant le master à titre de formation continue. Elle a toutefois considéré que la durée de chacun des stages cliniques, comprise entre trois et six crédits ECTS (soit entre 90 et 180 heures) durant sa formation de base, et entre deux et quatre crédits ECTS (soit entre 60 et 120 heures) durant son master, était insuffisante pour permettre l'assimilation des connaissances théoriques. A titre de comparaison, elle a relevé que la formation suisse comprenait des stages d'une durée d'au moins huit semaines à temps plein (soit entre 320 et 336 heures). Dans sa prise de position du 20 septembre 2024, l'autorité inférieure a rectifié certains éléments : les exigences au niveau de la durée des stages varient selon les établissements de formation ; par exemple, la Haute école spécialisée bernoise exige quatre stages de dix semaines pendant les études et deux stages de 20 semaines après les études, celle de Zurich, deux stages de 18 semaines et trois stages de 14 semaines et la HES-SO, un total de 40 semaines avec un minimum de six semaines consécutives. Elle retient que la recourante a effectué des stages d'une durée comprise entre 28 et 112 heures, soit entre trois jours et demi et deux semaines et demie, sans qu'il ne soit possible d'établir si les stages ont été effectués en une seule fois. Elle estime ainsi que la durée est trop courte pour pouvoir appliquer et approfondir les connaissances acquises de manière adéquate. A cette fin, elle fait référence à une jurisprudence du tribunal de céans concernant la reconnaissance d'une formation serbe de

sage-femme, dans laquelle le tribunal avait confirmé que des « exercices » d'une durée de 30 à 75 heures ne pouvaient être assimilés à des stages cliniques en raison de leur caractère bref et diffus (cf. arrêt du TAF B-2494/2023 du 19 février 2024 consid. 4.2).

4.3.2 En l'espèce, l'autorité inférieure soutient, en substance, que des stages cliniques d'une durée inférieure à plusieurs semaines, comme ceux effectués par la recourante, présentent des différences importantes au sens de l'art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE, justifiant ainsi le prononcé de mesures de compensation au sens de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE.

Il convient de rappeler que, malgré la latitude de jugement de l'autorité inférieure (cf. supra consid. 4.2.3), le système de la reconnaissance des formations de la directive 2005/36/CE repose sur le principe de la confiance mutuelle des Etats en leur régime de formation respectif (cf. arrêt de la CJUE C-675/17 du 6 décembre 2018, Preindl, point 31 ; par exemple, arrêt du TAF B-5859/2022 du 11 mars 2024 consid. 3.3.1 ; BERTHOUD, op. cit. p. 306). Selon le supplément au diplôme de bachelor de la recourante, celle-ci a effectué des stages dans un environnement clinique (« stagiul de practicã » en roumain, « internship » en anglais) d'une valeur comprise entre trois et six crédits ECTS. Ces stages comptabilisent donc une durée comprise entre 90 et 180 heures, soit entre un peu plus de deux semaines et quatre semaines et demie pour un plein temps de 40 heures par semaine. S'il est vrai que la durée des stages effectués est plus courte que celle prévalant en Suisse, on ne saurait, sans autre développement de l'autorité inférieure, retenir que la durée est bien trop courte pour pouvoir appliquer et approfondir les connaissances acquises de manière adéquate sans pousser à l'excès la comparabilité des formations en violation des principes prévalents dans le cadre de la directive 2005/36/CE et de la libre circulation des personnes. Cela reviendrait à exiger de la recourante des qualifications déterminées uniquement par rapport au système suisse d'enseignement, tel qu'expressément prohibé au considérant 11 de la directive 2005/36/CE applicable en l'espèce, contrairement à la jurisprudence citée (cf. arrêt du TAF B-2494/2023 précité consid. 2.4) par l'autorité inférieure pour justifier son appréciation des stages de la recourante.

4.3.3 Quoi qu'il en soit, la formation de la recourante comprend moins de stages cliniques que son pendant suisse. En effet, elle a accompli des stages cliniques pour un total de 22 crédits ECTS durant sa formation de base (« Stage de pratique dans les centres de service social », « Stage de

pratique dans les centres spéciaux d'éducation », « Stage de pratique dans des stations balnéoclimatiques », « Stage de pratique dans des centres de réadaptation I », « Stage de pratique dans des centres de réadaptation II »), soit 660 heures, ou 16 semaines et demi à temps plein, contre plus de 1'400 heures pour la formation suisse. Il en découle que la formation de la requérante porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par la formation suisse (cf. art. 14 par. 1 let. b et c de la directive 2005/36/CE) dans la mesure où elle présente des différences importantes en termes de durée au sens de l'art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE.

4.4 Il convient encore de vérifier si les connaissances acquises par la requérante par son expérience professionnelle ou par des formations continues sont de nature à compenser la différence substantielle visée à l'art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE afin de respecter le principe de proportionnalité (cf. art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE).

4.4.1 En l'espèce, il y a lieu de se fonder sur l'ensemble de la formation et de l'expérience professionnelle pertinente de la requérante afin de déterminer si l'équivalence avec le titre suisse peut être octroyée (cf. arrêt de la CJUE du 16 juin 2022 C-577/20, *Sosiaal*, point 40 ; ATF 136 II 470 consid. 4.2 ; 132 II 135 consid. 7 ; notamment, arrêt du TAF B-3671/2022 du 11 décembre 2024 consid. 5.2 ss). A teneur de l'art. 3 par. 1 let. f de la directive 2005/36/CE, l'expérience professionnelle est définie comme « l'exercice effectif et licite de la profession concernée dans un Etat membre ». Seul l'exercice licite de la profession doit être pris en compte ; c'est-à-dire l'exercice de la profession dans le pays où la formation a été acquise ou dans un pays qui a préalablement reconnu le diplôme si la profession y est réglementée (arrêt du TF 2C_49/2024 du 6 août 2025 [destiné à la publication] consid. 4.4 et les réf. cit.). En effet, 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 (cf. arrêts du TAF B-4495/2023 du 30 décembre 2024 consid. 6.1.2 et les réf. cit. ; B-1058/2022 du 8 octobre 2024 consid. 5.4 et les réf. cit.). A ce titre, l'expérience acquise à titre d'auxiliaire, sous la supervision d'une personne autorisée, sans responsabilité pleine et entière du requérant ou en qualité de stagiaire, n'est pas prise en compte (cf. arrêts du TAF B-4495/2023 précité *ibidem* ; B-1058/2022 précité *ibidem* ; BERTHOUD, *op. cit.*, p. 311).

4.4.2 La requérante pouvait, lors du dépôt de sa demande de reconnaissance, d'ores et déjà se prévaloir de plusieurs expériences

professionnelles. Son CV fait notamment état d'une activité de kinésithérapeute dans une fondation en Roumanie de juin à septembre 2022 ; le certificat afférant à cette activité ne précise pas de taux d'occupation mais, dans ses remarques du 9 décembre 2024, la recourante indique y avoir effectué 352 heures. Elle a également travaillé au sein d'un cabinet roumain à titre de masseur-kinésithérapeute à partir du 19 décembre 2022 à raison de quatre heures par jour ; la recourante indique une durée de sept mois, soit un total de 560 heures mais l'attestation de l'employeuse du 20 avril 2023 ne précise pas la fin des rapports de travail. Contrairement à ce qu'a affirmé l'autorité inférieure dans sa prise de position du 20 septembre 2024, la recourante y a exercé en tant qu'employée dûment autorisée à pratiquer la profession à la suite de la délivrance du diplôme le 6 juin 2022, comme le confirme le certificat attestant le statut professionnel de l'Ordre des masseurs-kinésithérapeutes de Roumanie du 14 mars 2023. Autorisée à pratiquer la profession de masseur-kinésithérapeute en France depuis le 22 octobre 2024, la recourante exerce enfin depuis le 16 janvier 2025 à un taux d'occupation indéterminé. En revanche, le stage volontaire de la recourante au sein d'une clinique en Roumanie durant sa dernière année de formation de base ne peut pas être pris en compte en tant qu'expérience professionnelle propre à couvrir la différence substantielle au sens de l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE. Il s'agit en effet d'une expérience sous supervision en tant qu'étudiante qui n'est pas assimilable à une expérience professionnelle (cf. supra consid. 4.4.1). Il en va de même pour son stage au sein des Cliniques Universitaires (...) en Belgique. Son stage au sein d'une clinique en France ne saurait non plus être pris en considération dans la mesure où il est intervenu dans le cadre de la procédure de reconnaissance dans ce pays (cf. arrêt du TAF B-1058/2022 du 8 octobre 2024 consid. 5.4), comme l'attestent les rapports d'évaluation établis pour sa candidature à l'autorisation d'exercer en France. Il convient donc de confirmer l'appréciation de l'autorité inférieure sur ces points.

S'agissant de la formation continue, lorsque l'autorité inférieure a prononcé la décision entreprise, la recourante était titulaire d'un master en physiothérapie. La terminologie utilisée dans son supplément au diplôme n'est pas la même que pour celui de sa formation de base. Il y est mentionné des stages cliniques (« Stagiul clinic » en roumain, « Clinical » ou « Clinical stage » en anglais), d'une valeur de trois ou quatre crédits ECTS, pour un total de 27 crédits ECTS, et non 24 comme l'a retenu l'autorité inférieure (cf. supra consid. 4.3.1), soit 810 heures. Il sied de relever une contradiction de l'autorité inférieure entre la décision entreprise et sa prise de position du 20 septembre 2024. Dans sa décision du 15 avril

2024, elle a retenu qu'il convenait d'ajouter 24 crédits ECTS de stages cliniques du master à la formation de base alors que dans sa prise de position elle souligne que les stages cliniques du master ne devaient pas être additionnés à ceux de la formation de base. Sur ce point, il faut relever que, même si une simple addition ne se justifie éventuellement pas, on ne saisit néanmoins pas pourquoi des stages cliniques effectués dans le cadre de la formation continue seraient en soi impropres à pallier, en partie à tout le moins, les lacunes de la formation de base en la matière et ce quelle que soit la durée de chacun de ceux-ci (cf. supra consid. 4.3.2).

4.4.3 L'expérience professionnelle et les formations continues peuvent ne pas suffire à compenser des lacunes constatées dans la formation (cf. par exemple, arrêt du TAF B-4495/2023 du 30 décembre 2024 consid.6.2.6 ; à ce sujet, BERTHOUD, op. cit. p. 312). Cependant, l'autorité inférieure n'a, en l'espèce, pas exigé de formations complémentaires à la recourante dans un domaine d'étude spécifique mais uniquement un stage d'adaptation de six mois ou une épreuve d'aptitude relative aux compétences professionnelles selon l'art. 3 OCPSan. Aussi, la mesure de compensation a, a priori, pour fonction de pallier le manque de pratique de la recourante lors de sa formation de base.

En l'espèce, l'expérience professionnelle de la recourante au sein d'un cabinet roumain est attestée par un certificat pour la période du 19 décembre 2022 au 20 avril 2023, date de l'établissement de l'attestation ; à raison de quatre heures par jour, cinq jours par semaine la recourante peut ainsi se prévaloir de 340 heures de pratique. De même, les stages cliniques effectués par la recourante durant le master, attestés par le supplément au diplôme, totalisent 810 heures. Il s'ensuit que, même si l'ensemble des heures effectuées dans le cadre du master ne peuvent éventuellement pas être prises en compte, la somme des heures de pratique professionnelle et de formation continue effectuée sous la forme de stage clinique, à savoir 1'150 heures, excède largement les lacunes en heures de stages constatées dans la formation de base par l'autorité inférieure ($1'400 - 660 = 740$ heures).

Dans ces circonstances, force est d'admettre que l'autorité inférieure n'a pas correctement apprécié les expériences professionnelles et formations continues de la recourante.

4.5 Il suit de ce qui précède, qu'en l'état, l'appréciation de l'autorité inférieure selon laquelle l'expérience professionnelle et les formations continues de la recourante ne sont pas en mesure de pallier les lacunes

constatées dans la formation initiale ne résiste pas à l'examen. En effet, les expériences professionnelles et les formations continues de la recourante n'ont pas été correctement prises en compte en application du principe de proportionnalité au sens de l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE. Il convient dès lors d'annuler la décision entreprise.

5.

Dans ses écritures, la recourante s'est plainte d'une violation de l'égalité de traitement. Elle a allégué que des dossiers semblables au sien avaient fait l'objet d'une reconnaissance sans mesure de compensation alors que la formation suivie était la même. Comme la recourante n'a pas produit, ni requis la production, de pièces afférentes à ces dossiers, le tribunal n'est pas en mesure de se prononcer sur ce grief. Toutefois, vu l'issue du recours, la question peut souffrir de demeurer indécise.

6.

En vertu 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 pré suppose 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 ; arrêt du TAF B-1829/2025 du 20 février 2026 consid. 7 et les réf. cit.).

6.1 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 d'examiner si l'ensemble des expériences professionnelles et des formations continues de la recourante sont propres à pallier les lacunes substantielles en application de l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE. L'autorité inférieure motivera précisément et de manière circonstanciée sa nouvelle décision sur ce point. Si elle 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. La recourante sera invitée à collaborer en fournissant,

notamment, les certificats de travail détaillés afférents à ses expériences professionnelles.

7.

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 1^{ère} 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 141 V 281 consid. 11.1 ; arrêt du TAF B-5817/2022 du 5 mai 2025 consid. 9.1).

Sur le vu de l'issue du litige, il est statué sans frais.

8.

L'autorité de recours peut allouer à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, d'office ou sur requête, une indemnité de dépens (cf. art. 64 al 1 PA et art. 7 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais de la partie. Les frais non nécessaires ne sont pas indemnisés (cf. art. 8 FITAF).

En l'espèce, la recourante, qui obtient gain de cause, n'est pas représentée par un avocat ou un mandataire professionnel, de sorte qu'elle ne peut prétendre à des frais de représentation. En outre, elle n'avance pas que la présente procédure lui aurait causé d'autres frais nécessaires au sens de l'art. 13 FITAF (cf. ATF 134 I 184 consid. 6.3 et la réf. cit.). Par conséquent, il n'y a pas lieu de lui allouer de dépens.

(dispositif sur la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. Partant, la décision entreprise est annulée.

2.

L'affaire est renvoyée à l'autorité inférieure pour qu'elle rende une nouvelle décision dans le sens des considérants.

3.

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais d'un montant de 1'000 francs versée par la recourante le 13 mai 2024 lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.

Il n'est pas alloué de dépens.

5.

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'autorité inférieure et au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR.

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

Le président du collège :

Le greffier :

Pascal Richard

Léonard Euler

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 : 23 avril 2026

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (recommandé avec avis de réception ; annexe : formulaire « adresse de paiement »)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire)
- Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR (acte judiciaire)