



---

Cour II  
B-2762/2021

## **Arrêt du 19 décembre 2022**

---

Composition

Pascal Richard (président du collège),  
Eva Schneeberger, Francesco Brentani, juges,  
Lu Yuan, greffière.

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
représenté par Maître Antonella Cereghetti Zwahlen,  
recourant,

contre

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

---

Objet

Reconnaissance de diplôme.

**Faits :****A.**

X. \_\_\_\_\_ (ci-après : le recourant), ressortissant (...), a déposé le 9 février 2021 auprès de la Croix-Rouge suisse (ci-après : l'autorité inférieure) une demande de reconnaissance pour son diplôme d'infirmier de secteur psychiatrique obtenu en France le 23 septembre 1994.

**B.**

Par décision du 6 mai 2021, l'autorité inférieure a rejeté ladite demande et a ordonné des mesures de compensation. Elle y constate que la formation du recourant est axée sur les soins en secteur psychiatrique et présente des différences importantes au niveau de la durée et du contenu par rapport à la filière d'infirmier en soins généraux. De plus, les titulaires du diplôme d'infirmier en secteur psychiatrique ne peuvent exercer la profession d'infirmier en France que dans certains types d'institution ; pour l'exercer sans restriction, une formation de six mois au moins, combinée avec un stage de six mois dans un ou des services de soins généraux, est exigée. Quant à l'expérience professionnelle du recourant, elle ne porte pas sur les compétences clés d'un infirmier en Suisse et ne peut être prise en compte dans la fixation des mesures de compensation.

**C.**

Par écritures du 10 juin 2021, le recourant interjette recours contre ladite décision auprès du Tribunal administratif fédéral. Il conclut, à titre principal et sous suite de frais et dépens, à la réformation de la décision attaquée en ce sens que l'équivalence de son diplôme est reconnue sans mesure de compensation et au renvoi de la cause devant l'autorité inférieure afin de procéder à son inscription dans le registre national des professions de la santé ; à titre subsidiaire, au renvoi de la cause devant l'autorité inférieure pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

A l'appui de ses conclusions, il se prévaut d'une constatation inexacte des faits pertinents, en particulier, en lien avec la durée et le contenu de sa formation. Il conteste également les lacunes substantielles relevées. Il soutient que les mesures de compensation seraient contraire au principe de la proportionnalité eu égard à sa longue expérience professionnelle et à sa formation complémentaire. De plus, la décision attaquée serait inopportune et violerait le principe de l'égalité de traitement, en ce sens qu'une reconnaissance d'équivalence sans mesure de compensation a été accordée à une personne titulaire du même diplôme que lui. Le recourant fait encore valoir la reconnaissance de l'équivalence de son diplôme

français obtenue de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale HES-SO dans le cadre de son inscription au programme du *Certificate of Advanced Studies* CAS en praticien formateur (ci-après : le CAS).

**D.**

Dans sa réponse du 16 septembre 2021, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours. Elle concède que, sur la base de la nouvelle attestation remise par le recourant, il n'y a plus de différence quant à la durée totale entre la formation suisse et française. Elle relève toutefois que des lacunes substantielles demeurent quant au contenu. Elle explique que la pratique professionnelle du recourant ne peut pas compenser le manque de connaissances dans les soins somatiques, dès lors que les processus et les interventions pratiqués en soins psychiatriques diffèrent de ceux effectués en soins généraux. Elle ajoute que l'équivalence accordée par la HES-SO repose sur des bases juridiques différentes de celles de la procédure de reconnaissance des qualifications professionnelles. De plus, le CAS en question – lequel consiste en de l'enseignement des bases pédagogiques nécessaires à l'accompagnement des stagiaires dans les institutions socio-sanitaires – ne permet pas d'acquérir des connaissances en soins infirmiers. Elle réfute enfin le caractère inopportun de la décision déferée comme la violation du principe de l'égalité de traitement.

**E.**

Dans sa réplique du 7 janvier 2022, le recourant confirme l'ensemble de ses conclusions et réitère pour l'essentiel les arguments contenus dans son recours. Il prétend que la comparaison des formations opérée par l'autorité inférieure serait erronée et que le plan d'étude auquel elle s'est référée ne préciserait aucunement les heures de cours et les matières enseignées. Il note également qu'en Suisse, des équivalences au titre d'infirmier diplômé HES ont été décernées aux détenteurs du diplôme d'infirmier en psychiatrie accordé sous l'ancien droit. Dans un nouveau grief, il invoque la violation de sa liberté économique.

**F.**

Après avoir procédé à un réexamen du cas à la lumière de l'arrêt du tribunal de céans B-3807/2021 du 18 janvier 2021, l'autorité inférieure a, dans son « réexamen de la décision du 06.05.2021 » du 14 mars 2022, confirmé derechef le refus de la reconnaissance du diplôme du recourant et a fixé des mesures de compensation. Elle reprend pour l'essentiel la motivation de sa première décision et avance que le régime de reconnaissance automatique ne s'applique pas en l'espèce, le recourant n'ayant pas suivi de formation en soins généraux précédant celle en soins psychiatriques.

Elle compare ensuite les enseignements français avec ceux du Berner Bildungszentrum Pflege et relève plusieurs lacunes importantes en soins généraux.

**G.**

Dans ses écritures du 18 mars 2022, le recourant soutient que la nouvelle décision rendue par l'autorité inférieure doit être déclarée nulle dès lors qu'elle ne respecte pas la jurisprudence découlant de l'art. 58 PA.

**H.**

Par décision incidente du 22 mars 2022, le tribunal de céans a ordonné la poursuite de la procédure, soulignant que la question de savoir si la décision du 14 mars 2022 était nulle pouvait demeurer indécidée.

**I.**

Dans ses déterminations du 28 avril 2022, le recourant prétend que le système de reconnaissance automatique devrait s'appliquer, dans la mesure où sa formation comprend bien un enseignement en soins généraux. Il conteste également l'emploi du plan d'études en soins infirmiers du Berner Bildungszentrum Pflege, soutenant que seul le plan d'études général suisse serait déterminant pour comparer les formations. Il critique ensuite le résultat de cette comparaison et réfute les lacunes substantielles retenues. Il précise encore que ces déterminations vaudraient recours contre la décision du 14 mars 2022, si cette dernière devait être considérée comme décision sujette à recours par le Tribunal fédéral (sic), et adapte ses conclusions en conséquence.

**J.**

Dans ses écritures du 30 juin 2022, l'autorité inférieure justifie le choix du programme d'études du Berner Bildungszentrum Pflege. Il expose ensuite un tableau comparatif de la formation dispensée au centre bernois avec celle reçue par le recourant. Elle constate que ce dernier n'a acquis qu'environ 52% de connaissances dans le domaine des soins généraux et des compétences de base par rapport à la formation bernoise, alors que selon la jurisprudence, une différence de plus 20% doit déjà être qualifiée de substantielle. Elle explique enfin la nécessité d'accomplir les mesures de compensation arrêtées.

**K.**

Dans ses remarques ultimes du 16 septembre 2022, le recourant conteste la comparaison des formations présentée par l'autorité inférieure. Il relève

que les arguments y relatifs devraient être écartés, dès lors qu'ils ne sont invoqués qu'au stade de la troisième écriture.

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

**1.1** Le tribunal connaît, selon l'art. 31 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par l'autorité inférieure (cf. art. 33 let h LTAF).

Aucune des exceptions prévues à l'art. 32 LTAF n'étant par ailleurs réalisée en l'espèce, le tribunal est compétent pour connaître du présent recours.

**1.2** En outre, la qualité pour recourir doit être reconnue au recourant (cf. 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'à l'avance de frais (cf. art. 11 al. 1, 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 3 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

### **2.**

**2.1** Selon l'art. 58 PA, l'autorité inférieure peut, jusqu'à l'envoi de sa réponse, procéder à un nouvel examen de la décision attaquée (al. 1). Elle notifie sans délai une nouvelle décision aux parties et en donne connaissance à l'autorité de recours (al. 2). L'autorité de recours continue à traiter le recours, dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet ; l'art. 57 est applicable lorsque la nouvelle décision repose sur un état de fait notablement modifié ou crée une situation juridique sensiblement différente (al. 3).

Lorsque le tribunal est saisi d'une décision initiale et d'une décision reconsidérée, il continue à traiter le recours, dans la mesure où la nouvelle décision de l'autorité inférieure ne l'a pas rendu sans objet (cf. art. 58 al. 3 1<sup>ère</sup> phrase PA). Si la nouvelle décision confirme entièrement la décision faisant l'objet du recours, elle ne doit pas être formellement l'objet d'un nouveau recours ; elle est considérée comme étant attaquée avec la première décision (cf. ATF 126 III 85 consid. 3, 113 V 237 consid. 1a et 107 V 250 consid. 3 ; arrêt du TF 9C\_809/2012 du 31 janvier 2013 consid. 3.2 ; ATAF 2019 I/8 consid. 4.1.2 ; arrêts du TAF B-6670/2018 du 10 décembre 2020 consid. 3.2.3 et A-6440/2016 du 3 juillet 2017 ; PFLEIDERER ANDREA, in VwVG – Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 2<sup>ème</sup> éd., n° 46 ad art. 58 PA ; MÄCHLER AUGUST, in VwVG – Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren Kommentar, 2<sup>ème</sup> éd., n° 22 et 25 ad art. 58 PA). En effet, un simple changement de la motivation de la décision par l'autorité émettrice dans le cadre de l'instruction ne suffit pas à remplacer la décision contestée (cf. MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER/KAYSER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 3<sup>ème</sup> éd., n° 3.46) ; une nouvelle décision au sens de l'art. 58 PA implique forcément une modification du dispositif en faveur du recourant (cf. ATAF 2019 I/8 consid. 4.1.2).

**2.2** En l'espèce, comme la décision initiale du 6 mai 2021, la décision du 14 mars 2022 a rejeté la demande d'équivalence déposée par le recourant et a fixé des mesures de compensation pour pallier les lacunes substantielles constatées. On ne saurait dès lors considérer qu'une nouvelle décision au sens de l'art. 58 PA a été rendue puisqu'aucune modification du dispositif n'est intervenue en faveur du recourant. L'acte du 14 mars 2022 doit ainsi être considéré comme une prise de position de l'autorité inférieure dans la procédure pendante ; l'objet du recours demeure quant à lui la décision initiale.

### **3.**

**3.1** La loi fédérale sur les professions de la santé du 30 septembre 2016 (LPSan, RS 811.21), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> 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 Conseil fédéral du 18 novembre 2015 concernant la loi fédérale sur les profession de la santé, FF 2015 7925, op. cit., p. 7926 [ci-après : message du Conseil fédéral]). 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) et fixe les conditions d'autorisation pour l'exercice de la profession sous propre responsabilité professionnelle (cf. art. 11 ss LPSan ; message du Conseil fédéral, op.cit., p. 7956). Conformément à l'art. 12 al. 1 let. a et let. b LPSan, cette autorisation peut être accordée notamment aux personnes détentrices d'un diplôme d'infirmier d'une haute école accréditée selon la LPSan et à celles titulaires d'un diplôme d'infirmier d'une école supérieure ES autorisée conformément à la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr, RS 412.10).

A teneur de l'art. 10 LPSan, un diplôme étranger est reconnu si son équivalence avec un diplôme suisse visé à l'art. 12 al. 2 est établie dans les cas où elle est prévue dans un traité sur la reconnaissance réciproque des diplômes conclu avec l'Etat concerné ou avec une organisation supranationale (cf. 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 (cf. al. 1 let. b).

**3.2** L'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681 ; ci-après : ALCP), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002, tend notamment à accorder aux ressortissants des États 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 (cf. 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 : la 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.] ; arrêt du TF 2C\_422/2020 du 5 janvier 2021 consid. 5.1 ; arrêts du TAF B-373/2021 du 30 août 2022 consid. 3.1, B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 4.1, B-3807/2021 du 18 janvier 2022 consid. 2.2 et les réf. cit.).

**3.2.1** Le système européen de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles permet, en vue de réaliser la libre circulation des personnes et des services, aux personnes concernées d'exercer une profession réglementée dans un Etat autre que celui où elles ont acquis

leurs qualifications professionnelles (cf. arrêts du TAF B-373/2021 du 30 août 2022 consid. 3.1, B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 4.1, B-374/2021 du 29 octobre 2021 consid. 3.2.1, B-6082/2020 du 12 octobre 2021 consid. 2.1, B-5081/2020 du 1<sup>er</sup> septembre 2021 consid. 7.2). Cela signifie en revanche que, lorsque l'accès ou l'exercice de l'activité professionnelle est libre, c'est l'employeur, voire le marché, qui détermine si les qualifications professionnelles sont suffisantes pour l'exercice d'un travail défini (entre autres arrêts du TAF B-373/2021 du 30 août 2022 consid. 3.1, B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 4.1, B-5636/2020 du 22 mars 2022 consid. 3.2.1 et les réf. cit.). Une profession réglementée consiste en une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice (art. 3 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE).

**3.2.2** La directive 2005/36/CE s'applique à tout ressortissant d'un Etat membre, y compris les membres des professions libérales, voulant exercer une profession réglementée dans un Etat membre autre que celui où il a acquis ses qualifications professionnelles, soit à titre indépendant, soit à titre salarié (cf. art. 2 par. 1 de la directive 2005/36/CE). En vertu de la décision n° 2/2011 du Comité mixte UE-Suisse du 30 septembre 2011 (cf. JOUE L 277 du 22 octobre 2011 p. 20), et suite à son entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2013, la directive est devenue intégralement applicable en Suisse à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2013.

En l'espèce, le droit suisse subordonne l'exercice de la profession d'infirmier sous responsabilité propre à la détention d'un diplôme spécifique (cf. consid. 3.1). En outre, elle figure dans la liste des professions et activités réglementées émise par le SEFRI (cf. <https://www.sbf.admin.ch/sbf/fr/home/formation/reconnaissance-de-diplomes-etrangers/procedure-de-reconnaissance-lors-dun-etablissement-en-suisse/professions-reglementees.html>, consulté le 5 décembre 2022). Partant, cette profession doit ainsi être considérée comme réglementée et la directive 2005/36/CE est applicable.

#### 4.

**4.1** Aux termes de l'art. 4 par. 1 de la directive 2005/36/CE, 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. A teneur du par. 2 de ladite disposition, aux fins de la directive, la profession que veut exercer le demandeur dans l'Etat membre d'accueil est la même que celle pour laquelle il est qualifié dans son Etat membre d'origine si les activités sont comparables. Selon ce principe, dès que le demandeur est pleinement qualifié, d'après la législation de l'Etat d'origine, pour exercer une profession, il peut prétendre à l'exercer dans tous les Etats de l'UE. La question principale est ainsi celle de savoir si le demandeur est ou non habilité à exercer une profession réglementée dans un Etat membre. C'est donc bel et bien la législation du pays d'origine du migrant, à savoir celui où il s'est formé, qui détermine à quelle profession il doit pouvoir avoir accès dans tous les Etats de l'UE. Pour les professions sectorielles, c'est la directive 2005/36/CE qui définit les conditions d'accès, en ce sens qu'un diplôme référencé à l'annexe V de la directive doit permettre l'exercice de la profession dans toute l'UE ; celui-là garantira à lui seul que le professionnel en question dispose des qualifications requises pour exercer sa profession (cf. FRÉDÉRIC BERTHOUD, la reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse-Union européenne, 2016, p. 32 ss et les réf. cit et p. 258 ; JOEL GÜNTHARDT, Switzerland and the European Union : the implication of the institutional framework and the right of free movement for the mutual recognition of professional qualification, 2020, p. 208 ; voir ég. arrêts du TAF B-3571/2021 du 14 juin 2022 consid. 4.1, B-3807/2021 du 18 janvier 2022 consid. 3.1, B-6201/2011 du 6 mars 2013 consid. 5.5 et les réf. cit.).

Il ressort du chapitre III de la directive 2005/36/CE que les titres de formation tels que celui d'infirmier responsable de soins généraux, pour lesquels les normes minimales de formation ont été édictées, doivent être reconnus selon le système dit sectoriel (cf. Message du Conseil fédéral, op. cit., p. 7956 ; BERTHOUD, p. 258 s. ; NINA GAMMENTHALER, Pflegerecht 2012, p. 32 ; ASTRID EPINEY, Zur Diplomanerkennung im Freizügigkeitsabkommen Schweiz – EU, Jusletter du 15 mars 2021, n° 37 ; arrêt du TAF B-6186/2020 du 26 août 2021 consid. 2.3.2.1). L'annexe V, point 5.2.2 énumère quant à elle pour chaque Etat membre le diplôme d'infirmier soumis à ce régime, cela signifie que l'autorité compétente de l'Etat d'accueil va se contenter de vérifier si le diplôme étranger est bien

celui qui figure dans la liste de l'Etat d'origine ; elle n'a pas le droit d'examiner le contenu des formations, ni de demander une quelconque information sur son contenu (cf. art. 21 al. 1 et 6 de la directive 2005/36/CE ; arrêt du TAF B-6186/2020 du 26 août 2021 consid. 2.3.2.1 ; BERTHOUD, op.cit., p. 268). Pour la France, les titres d'infirmier bénéficiant du système de la reconnaissance automatique sont le diplôme d'Etat d'infirmier et le diplôme d'Etat d'infirmier délivré en vertu du décret 99-1147 du 29 décembre 1999.

**4.2** Lorsque les conditions ne sont pas réunies pour l'application du système de reconnaissance automatique, il convient d'appliquer les règles du régime général de reconnaissance défini aux art. 10 à 15 de la directive 2005/36/CE (cf. arrêt du TAF B-6786/2020 du 26 août 2021 consid. 2.3.2.2 ; BERTHOUD, p. 283 ; EPINEY, op. cit, n° 37). Ce régime permet en substance à l'autorité compétente de contrôler dans chaque cas d'espèce le contenu de la formation suivie par le demandeur dans son Etat d'origine et d'exiger des mesures de compensation si elle parvient à prouver que la formation étrangère s'éloigne sur des points importants de ses standards de formation (cf. BERTHOUD, p. 283). A cette fin, le demandeur doit fournir à l'autorité les documents nécessaires (cf. art. 50 de la directive 2005/36/CE).

**4.3** Les conditions d'application du régime général pour la profession d'infirmier sont définies à l'art. 10 let. d, e et f de la directive 2005/36/CE. Il ressort de l'art. 10 let. e que le régime général de reconnaissance s'applique aux infirmiers responsables de soins généraux et les infirmiers spécialisés détenant un titre de formation spécialisée qui ont suivi la formation conduisant à la possession d'un titre figurant à l'annexe V, point 5.2.2, lorsque le migrant cherche à être reconnu dans un autre Etat membre où les activités professionnelles en question sont exercées par des infirmiers spécialisés sans formation d'infirmier en soins généraux. La let. f prévoit encore que le système général de reconnaissance est applicable également pour les infirmiers spécialisés sans formation d'infirmier en soins généraux, lorsque le migrant cherche à être reconnu dans un autre Etat membre où les activités professionnelles en question sont exercées par des infirmiers responsables de soins généraux, des infirmiers spécialisés sans formation d'infirmier en soins généraux ou des infirmiers spécialisés détenant un titre de formation spécialisée qui ont suivi la formation conduisant à la possession des titres figurant à l'annexe V, point 5.2.2.

En raison de la complexité relative au système applicable à la profession d'infirmiers, le tableau suivant a été proposé par la doctrine (cf. BERTHOUD, p. 289 et réf. cit.) :

	Etat membre d'origine	Etat membre d'accueil	Régime applicable (directive 2005/36/CE)
1.	Infirmier responsable de soins généraux	Infirmier responsable de soins généraux	Reconnaissance automatique (art. 21) ou droits acquis
2.	Infirmier spécialisé (avec formation de base d'infirmier responsable de soins généraux)	Infirmier responsable de soins généraux	Reconnaissance automatique (art. 21) ou droits acquis
3.	Infirmier spécialisé (avec formation de base d'infirmier responsable de soins généraux)	Infirmier spécialisé (avec formation de base d'infirmier responsable de soins généraux)	Reconnaissance automatique (art. 21) ou droits acquis pour la formation de base, régime général pour la spécialisation (art. 10 let. d)
4.	Infirmier responsable de soins généraux	Infirmier spécialisé (formation directe)	Régime général (art. 10 let. e)
5.	Infirmier spécialisé (avec formation de base d'infirmier responsable de soins généraux)	Infirmier spécialisé (formation directe)	Régime général (art. 10 let. e)
6.	Infirmier spécialisé (formation directe)	Infirmier responsable de soins généraux	Régime général (art. 10 let. f)
7.	Infirmier spécialisé (formation directe)	Infirmier spécialisé (formation directe)	Régime général (art. 10 let. f)
8.	Infirmier spécialisé (formation directe)	Infirmier spécialisé (avec formation de base d'infirmier)	Régime général (art. 10 let. f)

		responsable de soins généraux)	
--	--	--------------------------------	--

## 5.

Le recourant fait tout d'abord valoir que son diplôme a été jugé équivalent par la Haute école spécialisée de Suisse Occidentale HES-SO.

**5.1** En matière de reconnaissance entre Etats de l'équivalence de diplômes, on distingue la reconnaissance à des fins professionnelles de la reconnaissance à des fins académiques. La première a pour but l'exercice d'une profession dont l'accès est subordonné à une qualification, tandis que la seconde vise la poursuite des études, partant la mobilité des étudiants, et non des professionnels même si elle contribue à la favoriser. Si la première peut se fonder sur l'ensemble de la formation et de l'expérience du requérant, la seconde ne peut en principe être évaluée que par rapport à un seul titre de formation (cf. ATF 136 II 470 consid. 4.2 et 132 II 135 consid. 7 ; arrêt du TF 2A.331/2002 du 24 janvier 2003 consid. 4). Un accord portant sur la reconnaissance académique des prestations d'études et des diplômes des hautes écoles ne s'applique notamment pas dans le cadre de la reconnaissance professionnelle (cf. arrêts du TAF B-3581/2021 du 14 juin 2022 consid. 4.4.1, B-4717/2018 du 5 août 2019 consid. 4.1 et B-1845/2015 du 7 mars 2016 consid. 5.5). Aussi, une reconnaissance de diplôme académique ne saurait préjuger une reconnaissance en vue d'accéder à une profession réglementée (cf. arrêts du TAF B-3581/2021 du 14 juin 2022 consid. 4.4.1, B-4717/2018 du 5 août 2019 consid. 4.2 et B-1845/2015 du 7 mars 2016 consid. 5.5). Les deux types de reconnaissance se distinguent également au niveau de la compétence. La reconnaissance académique incombe généralement à l'établissement de formation dès lors qu'il est le mieux à même de déterminer si la formation étrangère est suffisante pour que la personne concernée dispose des outils nécessaires à la réussite de la formation. Quant à la reconnaissance professionnelle, l'autorité compétente est généralement l'autorité qui réglemente la formation requise pour l'exercice d'une profession réglementée (cf. BERTHOUD, p. 28).

**5.2** En l'espèce, la reconnaissance de diplôme dont se prévaut le recourant a été décernée par la HES-SO. Celle-ci n'est pas compétente pour l'octroi de la reconnaissance à des fins professionnelles des professions visées par la LPSan. L'autorité compétente en la matière est l'autorité inférieure (cf. art. 2 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 sur la reconnaissance des

diplômes étrangers et l'équivalence des diplômes suisses délivrés en vertu de l'ancien droit dans les professions de la santé au sens de la LPSan [Ordonnance sur la reconnaissance des professions de la santé, RS 811.214]). Cette reconnaissance est donc de nature académique et a pour but de permettre au recourant d'accéder au programme CAS de praticien formateur. Elle n'a ainsi pas d'incidence sur la reconnaissance à des fins professionnelles (cf. consid. 5.1) et n'est d'aucune aide au recourant pour le présent litige.

## **6.**

Le recourant se prévaut ensuite de l'ordonnance du DEFR du 4 juillet 2000 sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée (RS 414.711.5). Il note que sa formation comprend 1'480 heures de théorie en soins somatiques, alors que celle des détenteurs de l'ancien diplôme suisse « infirmier en psychiatrie », qui se sont vus accorder un titre d'infirmier HES, n'en contiendrait que 619 heures. Sans l'exprimer explicitement, le recourant semble se plaindre d'une discrimination ou d'une inégalité de traitement.

**6.1** De manière générale, une décision viole le principe de l'égalité de traitement (art. 8 Cst.) lorsqu'elle établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'elle 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 lorsque ce qui est dissemblable n'est pas traité de manière différente (cf. ATF 146 II 111 consid., 5.1.1 et 141 I 235 consid. 7.1). Par ailleurs, il faut que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (cf. 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 (cf. arrêts du TAF B-373/2021 du 30 août 2022 consid. 7.1, B-1335/2021 du 20 octobre 2021 et la réf. cit.).

**6.2** En vertu de l'art. 1 al. 4 de l'ordonnance du DEFR du 4 juillet 2000 sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée, dans le domaine d'études Santé, un titre HES de la filière « soins infirmiers » peut être décerné aux personnes qui sont titulaires du diplôme « infirmière/infirmier en psychiatrie » délivré par une école reconnue par la Croix-Rouge suisse (cf. let. a ch. 4), qui ont suivi une des formations complémentaires ou sont titulaires d'un des diplômes complémentaires listés à la let. b, qui peuvent justifier d'une pratique professionnelle

reconnue de deux ans au minimum (cf. let. c) et qui ont suivi un cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine d'études Santé ou qui peuvent justifier d'une autre formation continue équivalente, s'ils ne sont pas titulaires d'un des diplômes visés à la let. b, ch. 1 à 3 (cf. let. d).

**6.3** En l'espèce, l'ordonnance du DEFR du 4 juillet 2000 vise notamment à réglementer les conditions et la procédure pour convertir les titres décernés selon l'ancien droit en titres des hautes écoles spécialisées (cf. art. 78 al. 2 de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles ; loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE, RS 414.20 ; art. 60 al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 23 novembre 2016 relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles ; O-LEHE, RS 414.201). Les personnes portant un titre d'une école supérieure convertie en haute école spécialisée peuvent déposer une demande au SEFRI en vue d'obtenir a posteriori et à certaines conditions un titre HES. Tel est notamment le cas des personnes titulaires de l'ancien diplôme suisse « infirmier en psychiatrie ». Contrairement à ce que prétend le recourant, un titre HES n'est toutefois pas décerné automatiquement aux détenteurs dudit diplôme, ces derniers doivent encore justifier d'une série de formations complémentaires et de pratiques professionnelles mentionnées à l'art. 1 al. 4 let. b, c et d de l'ordonnance du DEFR du 4 juillet 2000. Dans ces circonstances, on ne saurait considérer qu'il y ait une différence de traitement entre le recourant et les détenteurs de l'ancien diplôme suisse « infirmier en psychiatrie ».

Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que le recourant ne peut rien tirer à son avantage de l'ordonnance du DEFR du 4 juillet 2000 dans le cadre de la reconnaissance de son diplôme. Partant, mal fondé, son grief doit être rejeté.

## **7.**

**7.1** Le recourant soutient que le système de reconnaissance automatique lui est applicable, dès lors que, même si le diplôme requis pour ledit régime lui fait défaut, sa formation contient un enseignement de base en soins généraux.

**7.2** La France connaissait jusqu'en 1992 deux formations d'infirmier distinctes, à savoir, d'une part, une formation menant au diplôme d'Etat d'infirmier, et d'autre part, une formation menant au diplôme d'infirmier de secteur psychiatrique, avec un champ de compétences limité aux seuls

lieux d'exercice luttant contre les maladies mentales. Ces deux filières ont dès la rentrée de septembre 1992 été remplacées par une formation unique conduisant à un diplôme d'Etat d'infirmier polyvalent (cf. arrêt du TF 8C\_209/2021 du 30 août 2021 consid. 3.4). Comme le rappelle l'autorité inférieure, les personnes titulaires du diplôme d'infirmier d'Etat en secteur psychiatrique peuvent, moyennant une formation complémentaire, demander l'attribution du diplôme d'Etat d'infirmier. Ce dernier est délivré par l'autorité administrative, sur proposition d'une commission composée en nombre égal de médecins, d'infirmiers diplômés d'Etat et d'infirmiers de secteur psychiatrique titulaires d'un diplôme de cadre de santé, aux candidats qui ont suivi un complément de formation (cf. l'art. L4311-5 du code de la santé publique). La commission fixe, pour chaque candidat, le contenu de la formation complémentaire préalable à l'obtention du diplôme d'Etat d'infirmier ou d'infirmière, au regard notamment du contenu du programme des études conduisant au diplôme d'Etat ; la durée globale de cette formation ne peut être inférieure à six mois (cf. l'art. D4311-28 du code de la santé publique).

**7.3** Il suit de ce qui précède que le recourant doit effectuer une formation complémentaire d'au moins six mois pour obtenir le diplôme d'Etat d'infirmier qui est inscrit au point 5.2.2 de l'annexe V de la directive 2005/36/CE. Aussi, à supposer que le défaut dudit diplôme ne suffise pas déjà à exclure toute reconnaissance automatique, la formation du recourant ne saurait, en l'espèce, être jugée équivalente à la formation d'infirmier harmonisée dans l'Union Européenne, sans autre examen de la part de l'autorité inférieure (cf. consid. 4.1).

Dans ces circonstances, le recourant ne saurait se prévaloir du régime de reconnaissance automatique.

## **8.**

**8.1** L'art. 13 par. 1 de la directive 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 (cf. 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 (cf. let. b).

**8.2** La profession d'infirmier étant réglementée en Suisse (cf. consid. 3.2.2), encore faut-il déterminer si elle l'est également en France.

En France, est considérée comme exerçant la profession d'infirmier toute personne qui donne habituellement des soins infirmiers sur prescription ou conseil médical, ou en application du rôle propre qui lui est dévolu (cf. art. L4311-1 du code de la santé publique). Sous réserve des dispositions des articles L4311-4 et L4311-5 peuvent exercer ladite profession les personnes titulaires d'un diplôme, certificat ou titre mentionné aux articles L4311-3 et L4311-4, ou titulaires des autorisations prévues aux articles L4311-9 et L4311-10 (cf. art. L4311-2 du code de la santé publique). Les détenteurs du diplôme d'Etat d'infirmier en secteur psychiatrique ne peuvent, quant à eux, pratiquer la profession d'infirmier que dans les établissements expressément indiqués à l'art. L4311-6 du code de la santé publique. Partant, dès lors que l'accès à la profession d'infirmier est subordonné à la possession de qualifications professionnelles déterminées, celle-ci se présente comme une profession réglementée en France au sens de l'art. 3 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE (cf. consid. 3.2.1).

Il sied donc d'examiner ci-après si la comparaison des formations effectuée par l'autorité inférieure pour détecter d'éventuelles lacunes substantielles est conforme au droit.

## **9.**

**9.1** En vertu de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE, l'art. 13 ne fait pas obstacle à ce que l'Etat membre d'accueil exige du demandeur qu'il accomplisse un stage d'adaptation pendant trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude dans un des cas suivants :

a) lorsque la durée de la formation dont il fait état en vertu de l'art. 13, par. 1 ou 2, est inférieure d'au moins un an à celle requise dans l'Etat membre d'accueil ;

b) lorsque la formation qu'il a reçue porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le titre de formation requis dans l'Etat membre d'accueil ;

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

## **9.2**

**9.2.1** L'Etat d'accueil se trouve en droit de définir les connaissances et les qualifications nécessaires à l'exercice d'une profession réglementée. Les autorités dudit Etat doivent, lors de la reconnaissance, tenir compte de celles déjà acquises par le demandeur dans un autre Etat membre, notamment son expérience professionnelle, de manière à éviter d'entraver de manière injustifiée l'exercice des libertés fondamentales (cf. arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne [ci-après : la CJUE] C-426/09 du 2 décembre 2010, Askoxilakis, par. 66 à 72 et C-345/08 du 10 décembre 2009, Pelsa, par. 34-37 ; voir aussi arrêt du TF 2C\_422/2020 du 5 janvier 2021 consid. 6.3.3 ; arrêts du TAF B-373/2021 du 20 août 2022 consid. 7.1, B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 9.3.1, B-5636/2020 du 22 mars 2022 consid. 5.2.1 et les réf. cit.).

**9.2.2** S'agissant des matières de l'enseignement, seules les différences substantielles doivent être prises en compte (cf. art. 14 par. 1 let. b de la directive 2005/36/CE) ; il doit s'agir de matières dont la connaissance est essentielle à l'exercice de la profession et pour lesquelles la formation reçue par le migrant présente des différences importantes en matière de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat d'accueil (cf. art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE). A titre d'exemple d'une matière dont la connaissance n'apparaît pas essentielle à l'exercice de la profession, on peut citer un cours d'histoire relatif au développement de la profession en cause, fréquemment enseigné dans le cadre d'une formation (cf. NINA GAMMENTHALER, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz*, 2010, p. 207) ou une matière facultative en Suisse (cf. Rapport explicatif relatif à la Nouvelle directive européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, p. 30). Des lacunes dans de telles branches ne constituent pas une différence substantielle.

Il faut comparer les matières théoriques/pratiques couvertes par la formation (et non la qualité de la formation). L'autorité compétente

comparera ainsi la liste des matières d'enseignement avec la dotation horaire de chaque branche, sans demander un degré de détail excessif (cf. BERTHOUD, p. 309). Il faut que cette différence fasse obstacle à un exercice satisfaisant de la profession en Suisse (cf. Rapport explicatif précité, p. 30).

En outre, il convient de garder à l'esprit que la notion de différences substantielles (cf. art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE) constitue une notion juridique indéterminée ou imprécise. Le Tribunal fédéral, tout comme le Tribunal administratif fédéral, examinent librement l'interprétation et l'application de telles notions. Cependant, ils observent une certaine retenue dans cet examen lorsque l'autorité inférieure jouit d'une certaine latitude de jugement. Une telle retenue s'impose tout particulièrement lorsque l'application d'une telle norme nécessite, comme c'est le cas en l'espèce, des connaissances 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. arrêts du TAF B-373/2021 du 30 août 2022 consid. 6.1.1, B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 9.3.1, B-5446/2015 du 15 août 2016 consid. 6.3 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 (cf. ATAF 2012/29 consid. 5.4). En outre, conformément à l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE, l'art. 14 par. 1 est appliqué dans le respect du principe de proportionnalité. En particulier, si l'Etat membre d'accueil envisage d'exiger du demandeur qu'il accomplisse un stage d'adaptation ou passe une épreuve d'aptitude, il doit d'abord vérifier si les connaissances acquises par le demandeur au cours de son expérience professionnelle dans un Etat membre ou dans un pays tiers sont de nature à couvrir, en tout ou en partie, la différence substantielle visée au par. 4.

La comparaison des formations ne vise donc pas à rechercher une comparabilité absolue des formations mais requiert une balance des intérêts entre les droits du migrant à librement circuler et les droits de l'Etat d'accueil à fixer un certain standard de formation, afin de protéger les intérêts que la réglementation vise à préserver (cf. BERTHOUD, p. 306).

### 9.3

**9.3.1** En outre, en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, la maxime inquisitoire prévaut (cf. BERTHOUD, p. 349 s.). Il appartient ainsi à l'autorité compétente du pays d'accueil de prouver que la formation reconnue à l'étranger s'écarte de ses propres exigences, le requérant étant toutefois tenu de fournir toutes informations utiles à cet égard (cf. art. 50 de la directive 2005/36/CE). C'est également elle qui a la charge de démontrer que la formation reconnue à l'étranger s'écarte de ses propres exigences au sens de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE dans des matières dont la connaissance est essentielle à l'exercice de la profession et pour lesquelles la formation reçue par le migrant présente des différences importantes en matière de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat d'accueil. L'autorité inférieure supporte le fardeau de la preuve des différences importantes au terme de la comparaison des formations ; si elle ne parvient pas à les démontrer, elle ne peut pas imposer de mesures de compensation. Ce système établit, en substance, une présomption selon laquelle les qualifications d'un demandeur habilité à exercer une profession réglementée dans un Etat membre sont suffisantes pour l'exercice de cette même profession dans les autres Etats membres (cf. arrêt de la CJCE C286/06 du 23 octobre 2008, Commission c. Espagne, par. 65 ; mutatis mutandis ATF 140 II 185 consid. 4.2 ; arrêt du TF 2C\_493/2017 du 5 février 2018 consid. 5.3 ; arrêts du TAF B-373/2021 du 30 août 2022 consid. 6.1.1, B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 9.3.1, B-5636/2020 consid. 6.3.1 et les réf. cit.).

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

et dans quelle proportion, ainsi que, le cas échéant, aux parts respectives de l'enseignement théorique et de l'enseignement pratique ; si le demandeur est dans l'impossibilité de fournir ces informations, l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil s'adresse au point de contact, à l'autorité compétente ou à tout autre organisme compétent de l'Etat membre d'origine ; dans tous les cas, si les informations sur la formation restent introuvables, l'autorité compétente se fonde sur les informations disponibles pour rendre sa décision (cf. Code de conduite approuvé par le groupe des coordonnateurs pour la Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles – Pratiques administratives nationales dans le cadre de la Directive 2005/36/CE, p. 6).

## **10.**

Pour prétendre à la reconnaissance d'équivalence avec un titre d'infirmier ES suisse, le recourant se prévaut de son diplôme d'Etat d'infirmier en secteur psychiatrique, de son CAS de praticien formateur et de plusieurs attestations de participation à des séminaires. Dans la mesure où le présent litige concerne une demande de reconnaissance à des fins professionnelles, il y a lieu de se fonder sur l'ensemble de la formation et de l'expérience du recourant afin de déterminer si l'équivalence avec le titre suisse peut être octroyée (cf. ATF 136 II 470 consid. 4.2 et 132 II 135 consid. 7 ; arrêt du Tribunal fédéral 2A.331/2002 du 24 janvier 2003 consid. 4).

**10.1** S'agissant de la comparaison d'avec sa formation menant au titre d'infirmier en secteur psychiatrique, le recourant critique d'abord l'emploi du plan d'études du Berner Bildungszentrum Pflege, faisant valoir que seul le plan d'études national est déterminant pour comparer les formations.

**10.1.1** L'autorité inférieure explique qu'en Suisse, ce sont les hautes écoles spécialisées et les écoles supérieures accréditées qui déterminent leur curriculum pour l'acquisition des compétences mentionnées dans le plan d'étude cadre en soins infirmiers. La comparaison des formations doit ainsi se baser sur les curricula de ces écoles. Elle explique que le programme du centre de formation bernois est représentatif de la formation en soins infirmiers du niveau ES, dès lors que ledit centre est membre de l'association ABZ Curriculumverbunds Pflege qui regroupe cinq centres de formation dans ce domaine. De plus, il est le seul plan d'études accessible sur internet.

**10.1.2** En Suisse, la formation en soins infirmiers est enseignée par les hautes écoles spécialisées HES et les écoles supérieures ES. Dans le

premier cas, 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 (cf. art. 6 LPSan ; message du Conseil fédéral op.cit., p. 7953 et 7954). Quant aux compétences à acquérir dans le cadre de la formation professionnelle dispensée dans les écoles supérieures (ES), comme en l'espèce, la qualité d'enseignement est assurée par les ordonnances sur la formation ou par les plans d'études cadres découlant de la LFPr (cf. message du Conseil fédéral, op.cit., p. 7926).

En vertu de l'art. 29 al. 3 LFPr, en collaboration avec les organisations compétentes, le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR fixe des prescriptions minimales pour la reconnaissance par la Confédération des filières de formation et des cours post-diplômes proposés par les écoles supérieures. Ces prescriptions portent sur les conditions d'admission, le niveau exigé en fin d'études, les procédures de qualification, les certificats délivrés et les titres décernés. Selon l'art. 8 de l'ordonnance du 11 septembre 2017 du DEFR concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études post-diplômes des écoles supérieures (OCM ES, RS 412.101.61), les organisations du monde du travail élaborent et édictent les plans d'études cadres en collaboration avec les prestataires de la formation ; ensemble, ils constituent l'organe responsable des plans d'études cadres (cf. al. 1). Ces derniers sont ensuite soumis à l'approbation du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation SEFRI (cf. al. 2). L'art. 10 al. 1 OCM ES prévoit que lesdits plans doivent fixer : la dénomination de la filière de formation ou des études post-diplômes et le titre correspondant à protéger ainsi que sa traduction anglaise (let. a) ; le profil de la profession et les compétences à acquérir (let. b) ; les formes de formation proposées avec les heures de formation et leur répartition (let. c) ; la coordination des composantes scolaires et des composantes pratiques de la formation (let. d) ; les contenus et les exigences de la procédure de qualification (let. e) ; les compétences à acquérir dans le cadre des composantes pratiques (let. f). Le prestataire de la formation élabore un plan d'études, règle les détails de la procédure de qualification finale et édicte un règlement d'études en se fondant sur les dispositions de la présente ordonnance et sur le plan d'études cadre pertinent (cf. l'art. 14 al. 1 OCM ES).

**10.1.3** En l'espèce, l'Organisation nationale faïtière du monde du travail en santé OdASanté et l'Association suisse des centres de formation santé ASCFS ont élaboré conjointement le plan d'études cadre pour les filières

de formation « soins infirmiers » des écoles supérieures PEC (ci-après : le plan PEC). Celui-ci a été approuvé par le SEFRI le 24 septembre 2007 et constitue la base contraignante pour l'élaboration des filières de formation par les partenaires de la formation à l'école et dans la pratique professionnelle (cf. p. 1 du plan PEC, pce 26 du recours). Il fixe en particulier le profil de la profession, les compétences à acquérir et les tâches professionnelles centrales, leur place dans le contexte professionnel ainsi que les acteurs impliqués. Il décrit également les processus de travail, soit comment les tâches professionnelles clés sont accomplies, respectivement maîtrisées, et expose les compétences qu'un professionnel doit savoir et savoir faire pour pouvoir réaliser les tâches professionnelles clés (cf. p. 5 du plan PEC). Il indique en outre que la filière comprend au minimum 5'400 heures de formation et dure trois ans si elle est suivie à plein temps et sans interruption (cf. p. 13 du plan PEC).

Quant au plan d'études en soins infirmiers édité par le Berner Bildungszentrum Pflege, celui-ci est approprié pour transmettre les compétences nécessaires à l'exercice du métier d'infirmier fixées par le plan PEC, dès lors que la formation correspondante est une filière reconnue par le SEFRI (cf. <https://www.becc.admin.ch/becc/public/bvz/stellen/anbieterDetails/10113>, consulté le 5 décembre 2022). Il indique en particulier les différents modules enseignés avec une description succincte des matières, leur répartition par année scolaire ainsi que la dotation horaire (cf. <https://www.bzpflge.ch/ausbildung/uebersicht/pflege-hf-vollzeit/kurzbeschreibung>, consulté le 5 décembre 2022).

Sur le vu de ce qui précède, le plan PEC se limite notamment à déterminer les compétences qu'un étudiant doit acquérir au cours de sa formation, soit la finalité de celle-ci. En revanche, il ne précise pas quelles sont les matières d'enseignement ni leur durée. Le plan d'études émanant du Bildungszentrum indique quant à lui les branches enseignées ainsi que la dotation horaire ; il s'avère ainsi plus adéquat pour comparer les formations afin de détecter d'éventuelles différences substantielles (cf. consid. 9.2). De surcroît, le recourant a lui-même relevé dans ses écritures que le plan PEC « ne précise à aucun moment les heures de cours et les matières précisément enseignées en Suisse » pour permettre de comparer les formations (cf. p. 5 de la réplique). Il suit de là que l'emploi du plan d'études bernois n'est en principe pas critiquable.

**10.2** Concernant la comparaison proprement dite des formations, l'autorité inférieure relève, dans sa décision du 14 mars 2022 que la formation

française du recourant ne contient que 1'480 heures d'enseignement théorique dans le domaine des soins généraux, alors que les étudiants du Berner Bildungszentrum Pflege en reçoivent 2'560, même s'ils ont choisi l'orientation psychiatrique (Fokus P). Elle retient ainsi qu'avec une différence d'environ 1'000 heures entre les deux formations, les compétences ancrées au processus de soins listés au ch. 2.3 du plan PEC ne peuvent être atteintes ou suffisamment consolidées.

**10.2.1** Dans ses déterminations du 28 avril 2022, le recourant conteste la comparaison effectuée par l'autorité inférieure, relevant qu'il est impossible de déterminer comment le chiffre de 2'500 heures (recte : 2'560 heures) est arrêté. De plus, la catégorisation des cours serait erronée, l'autorité inférieure aurait confondu les termes de soins généraux et de soins somatiques. Il soutient qu'il ne suffit pas de prendre le nombre d'heures total de la formation bernoise et d'y soustraire les heures relevant de la psychiatrie pour trouver le nombre d'heures d'enseignement en soins généraux ou en soins somatiques. Il propose ainsi un tableau illustrant la répartition des cours du « Fokus P » de la formation bernoise et avance que cette dernière comporte 800 heures d'enseignement en soins purement somatiques, ce qui correspond à peu de chose près à ce qu'il a reçu dans sa propre formation.

Modules soins psychiatriques	Modules compétence métier	Modules soins somatiques
Module de base 2 (200h)  Psychologie - psychopathologie	Module de base 4 (120h) contexte socio-culturel	Module de base 1 (360h) anatomie-physio- pathologie
Modules de base 3 (120h) cycle de la vie- développement	Module de base 5 (160h) éthique-droit	Module de soins 1 (120h) respiration
Module de soin 6 (160h)	Module de base 6 (347h) apprendre et se former	Module de soins 3 (80h) nutrition
	Module de base 7 (160h) science des soins infirmiers	Module de soins 4 (80h) élimination
	Module de base 8 (80h) management des soins	Module de soins 5 (120h) activité et repos
	Module de base 9 (240h) communication	
	Module de soins 7 (160h) prévention des dangers	

	Modules de soins 8 (200h) intégrité de la personne	
	Module de soins 9 (120h) environnement social	
480h	1'587h	800h

**10.2.2** L'autorité inférieure réfute dans sa duplique du 30 juin 2022 la répartition des modules du recourant. Elle explique que la formation bernoise fait la distinction entre les modules de bases et les modules de soins : les premiers comprennent ce que le recourant appelle les modules de compétence métier, tandis que les seconds peuvent être attribués aux soins généraux ou aux soins somatiques. En revanche, il n'existe pas de module spécifique en soins psychiatriques, dès lors qu'en Suisse, tous les étudiants sont formés aux soins généraux nonobstant leur orientation. Pour comparer la formation française avec celle du Berner Bildungszentrum Pflege, l'autorité inférieure a établi le tableau suivant :

Formation à l'école Berner Bildungszentrum Pflege Focus P : personnes souffrant de troubles psychiques / Focus K : Personnes atteinte de maladies physiques			Formation du recourant		
Compétence métier Focus P/Focus K	Soins généraux (somatiques) Focus P / Focus K	Secteur psychiatrique (différence entre Focus P et Focus K)	Compétence métier	Soins généraux (somatiques)	Secteur psychiatrique
module base 01 (anatomie, physiologie, patho-physiologie, pharmacologie) 360h /360h			module 1 introduction aux soins infirmiers 760h	module 1 introduction aux soins infirmiers 200h	module 2 spécificité des soins en psychiatrie 200h
module de base 2 (psychologie et psychopathologie) 200h/120h		Focus P + 80h	module 8 complément vie professionnelle 120h	module 3 soins infirmier en psychiatrie infante- juvénile 200h	module 6 soins infirmiers en pathologie générale I 200h
module de base 3 (« Lebensprozesse ») 120h/120h				module 7 soins infirmiers en pathologie générale II 200 heures	module 4 soins infirmiers en psychiatrie générale I 200 heures
module de base 4 (« Sozio-Kulturalität ») 120h/120h					module 5 soins infirmiers en psychiatrie générale II 200h

module de base 5 (« Ethik, Recht und Politik ») 160h/160h					
module de base 6 (« Lernen und Ausbildung ») 347h/347h					
module de base 7 (« Pflegewissenschaft ») 160h/160h					
module de base 8 (« Pflegemanagement ») 80h/80h					
module de base 9 (« Kommunikation ») 240h/240h					
	module de soins 1 (« Atmung ») 120h/160h	focus P - 40h			
	module de soins 2 (« Flüssigkeitshaushalt ») 40h/80h	focus P - 40h			
	modules de soins 3 (« Ernährung ») 80h/80h				
	modules de soins 4 (« Ausscheidung ») 80h/120h	focus - 40h			
	modules de soins 5 (« Aktivität und Ruhe ») 120h/120h				
	modules de soins 6 (« Soziale Interaktion ») 160h/120h	focus P + 40h			
	modules de soins 7 (« Pflegewissenschaft ») 160h/160h				
	module de soins 8 (« Integrität der Person ») 200h/120h	focus P + 80h			
	modules de soins 9 (« Soziales Umfeld ») 120h/120h				
Total compétence métier 1787h / 1707h	total soins généraux (somatiques) 1080h/1080h	total secteur psychiatrique 320h	total compétence métier 880h	total soins généraux (somatique) 600h	total secteur psychiatrique 800h

Elle explique que la comparaison a été simplifiée dans la décision du 14 mars 2022, en ce sens que les modules qui servent uniquement aux soins psychiatriques ont été déduits de la durée globale de la formation. Cette approche tiendrait compte du fait que les modules de soins reposent sur les modules de base et permettrait d'éliminer les imprécisions liées à la délimitation entre les deux types de modules. Elle indique notamment que des connaissances en anatomie (module de base 1) sont nécessaires pour l'apprentissage du module de soins portant sur la respiration. Elle

retient que la formation française ne contient qu'environ 52% d'enseignement dans le domaine des soins généraux et de la compétence de base par rapport au « Fokus P », alors qu'une différence de 20% est déjà suffisante pour être qualifiée de substantielle au sens de l'art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE.

**10.2.3** Dans ses déterminations du 16 septembre 2022, le recourant critique la présentation de la formation bernoise par l'autorité inférieure. Il soutient que le nombre d'heures retenu pour le secteur psychiatrique ne correspond à aucun module et que le nombre d'heures total du « Fokus P » est erroné. De plus, les modules de soins 6, 8 et 9 ne relèveraient pas de soins généraux, de sorte que les heures totales de ce domaine ne seraient plus de 1'080 mais de 600 heures (1'080 – 480), ce qui correspondrait au nombre d'heures d'enseignement qu'il a reçues en France.

**10.2.4** En l'espèce, la répartition des modules du « Fokus P » par l'autorité inférieure n'est justifiée par aucun élément concret. En effet, celle-ci se contente d'alléguer que les modules de soins (Plegemodul) appartiennent au domaine des soins généraux (somatiques) et que les modules de base (Grundlagenmodul) relèvent de la compétence métier. Néanmoins, il ne suffit pas de l'affirmer, encore faut-il motiver sa position de manière claire et convaincante. De même, dans la détermination du nombre d'heures relevant du secteur psychiatrique, elle se borne à supposer que la différence d'heures entre les modules du « Fokus P » et ceux du « Fokus K » se rapporte nécessairement à de l'enseignement dans ce domaine ; elle a toutefois omis d'examiner le contenu effectif des cours pour arriver à cette conclusion. Or, si un certain schématisme est admis dans la présentation d'un programme d'études, cela ne dispense pas pour autant l'autorité inférieure de procéder à un examen du contenu de l'enseignement ; il s'agit du seul moyen de savoir en quoi consiste un cours. A titre d'exemples, on peine à voir pour quelle raison seules 80 heures du module de base 2 appartiennent au domaine psychiatrique, alors que celui-là traite spécifiquement de la psychologie et de la psychopathologie. Quant au module de base 3 « Lebensprozess », en dépit des enseignements tels que « Entwicklungspsychologie », « Lebenskrisen » ou encore « Sterbeprozess, Trauerphasen », aucune heure n'a été considérée comme relevant de la psychiatrie. De même, rien n'a été retenu comme appartenant au secteur psychiatrique, bien que le module 4 comporte un cursus intitulé « Psychische Erkrankung und Migration ».

En outre, on ne comprend pas comment l'autorité inférieure a obtenu le nombre de 320 heures, dès lors qu'elle a considéré que les modules de soins 1, 2 et 4 du « Fokus P » contenaient des heures négatives dans le secteur psychiatrique. Le tableau de l'autorité inférieure est également entaché de plusieurs erreurs de calcul. En effet, les heures comptées comme relevant du domaine psychiatrique ont été comptabilisées une seconde fois dans le calcul de la somme des heures des deux domaines, alors que le secteur des soins généraux du « Fokus P » contient plutôt 960 heures (120+40+80+80+120+160-40+160+200-80+120) et celui de la compétence métier 1'707 heures (360+200-80+120+120+160+347+160+80+240).

**10.2.5** Sur le vu de ce qui précède, la présentation de la formation bernoise effectuée par l'autorité inférieure n'est pas convaincante. Elle ne saurait ainsi servir de point de comparaison pour les formations en cause. Dans ces circonstances, les lacunes substantielles constatées dans la formation du recourant par l'autorité inférieure ne peuvent être suivies. Le recours doit dès lors être admis, la décision attaquée annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure pour ce motif (cf. supra consid. 11).

**10.3** Nonobstant le renvoi de la cause à l'autorité inférieure pour les raisons susmentionnées, il convient encore d'examiner les autres titres dont se prévaut le recourant.

**10.3.1** S'agissant du CAS de praticien formateur, le tribunal constate qu'il est destiné aux personnes qui assument la responsabilité de période de formation pratique des étudiants des domaines Santé et Travail social de la HES. Il permet en particulier à ses participants de développer leurs compétences de formateur au travers d'une formation en alternance, favorisant la confrontation entre les apports théoriques et les expériences d'accompagnement pédagogique d'étudiants. Elle s'articule autour de trois principales thématiques : « le champ sanitaire et/ou social ; le statut, rôle et fonction du praticien formateur », « la pratique réflexive et conceptualisation de la pratique » ainsi que « l'apprentissage, la pédagogie et l'évaluation » (cf. p. 3 de la pce 21 du recours).

Partant, force est de constater que ledit CAS se focalise sur l'enseignement du management et des bases pédagogiques nécessaires pour l'encadrement des stagiaires et/ou des personnes en formation pratique dans les institutions socio-médicales. Il ne dispense en revanche aucun enseignement dans le domaine des soins infirmiers ; le recourant ne le

prétend d'ailleurs nullement. C'est donc à juste titre que l'autorité inférieure a refusé d'en tenir compte dans l'examen de l'équivalence des formations.

**10.3.2** Le recourant fait ensuite valoir sa participation à de divers séminaires organisés par son employeur (cf. pce 19 du recours).

**10.3.2.1** Selon l'art. 11 de la directive 2005/36/CE, les qualifications professionnelles sont regroupées selon les niveaux tels que décrits ci-après :

a) attestation de compétence délivrée par une autorité compétente de l'Etat membre d'origine désignée en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet Etat sur la base: i) soit d'une formation ne faisant pas partie d'un certificat ou d'un diplôme au sens des points b), c), d) ou e) ou d'un examen spécifique sans formation préalable ou de l'exercice à temps plein de la profession dans un Etat membre pendant trois années consécutives ou pendant une durée équivalente à temps partiel au cours des dix dernières années; ii) soit d'une formation générale du niveau de l'enseignement primaire ou secondaire attestant que son titulaire possède des connaissances générales;

b) certificat sanctionnant un cycle d'études secondaires: i) soit général, complété par un cycle d'études ou de formation professionnelle autre que ceux visés au point c) et/ou par le stage ou la pratique professionnelle requis en plus de ce cycle d'études; ii) soit technique ou professionnel, complété le cas échéant par un cycle d'études ou de formation professionnelle tel que visé au point i) et/ou par le stage ou la pratique professionnelle requis en plus de ce cycle d'études;

c) diplôme sanctionnant: i) soit une formation du niveau de l'enseignement post-secondaire autre que celui visé aux points d) et e) d'une durée minimale d'un an ou d'une durée équivalente à temps partiel, dont l'une des conditions d'accès est, en règle générale, l'accomplissement du cycle d'études secondaires exigé pour accéder à l'enseignement universitaire ou supérieur, ou l'accomplissement d'une formation de niveau secondaire équivalente, ainsi que la formation professionnelle éventuellement requise en plus de ce cycle d'études post-secondaires; ii) soit, dans le cas d'une profession réglementée, une formation à structure particulière équivalente au niveau de formation mentionné au point i), conférant un niveau professionnel comparable et préparant à un niveau comparable de responsabilités et de fonctions (fonctions visées à l'annexe II);

d) diplôme sanctionnant une formation du niveau de l'enseignement post-secondaire d'une durée minimale de trois ans ne dépassant pas quatre ans ou une durée équivalente à temps partiel, dispensée dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur ou dans un autre établissement du même niveau de formation, ainsi que la formation professionnelle éventuellement requise en plus du cycle d'études post-secondaires;

e) diplôme certifiant que le titulaire a suivi avec succès un cycle d'études postsecondaires d'une durée d'au moins quatre ans, ou d'une durée équivalente à temps partiel, dans une université ou un établissement d'enseignement supérieur ou dans un autre établissement de niveau équivalent et, le cas échéant, qu'il a suivi avec succès la formation professionnelle requise en plus du cycle d'études postsecondaires.

**10.3.2.2** En l'espèce, les documents produits par le recourant consistent en de simples attestations de participation aux séminaires « la formation à l'observation du nourrisson selon Esther Bick » (cf. pce 19 du recours), de sorte qu'elles ne sauraient être considérées comme un titre de formation ou une attestation de compétence décrit par l'art. 11 précité (cf. arrêt du TAF B-374/2021 du 29 octobre 2021 consid. 5.4.4). En outre, le recourant ne soutient aucunement que ces séminaires s'inscrivent dans le cadre d'une formation continue menant à l'obtention d'un diplôme et qu'il en serait titulaire. Par conséquent, ces attestations ne sauraient être prises en compte dans le cadre de l'examen de l'équivalence des formations.

**10.4** Compte tenu du renvoi de la cause, point n'est, en revanche, besoin d'examiner plus avant les autres griefs du recourant, notamment la violation du principe de la proportionnalité, de l'égalité de traitement et de la liberté économique ainsi que de l'opportunité des mesures de compensation.

## **11.**

**11.1** Aux termes de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. La réforme présuppose cependant un dossier suffisamment prêt pour qu'une décision puisse être prononcée, étant précisé qu'il n'appartient pas à l'autorité de recours de procéder à des investigations complémentaires compliquées (cf. ATF 129 II 331 consid. 3.2). De surcroît, la réforme est inadmissible lorsque des questions pertinentes doivent être tranchées pour la première fois et que l'autorité inférieure dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (cf. ATF 131 V 407 consid. 2.1.1 ; arrêts du TAF B-5719/2020 du 9 mai 2022 consid. 6.1, B-5636/2020 du 22 mars 2022 consid. 7.1 et les réf. cit.).

**11.2** Il ressort de ce qui précède que l'autorité inférieure ne s'est pas prononcée correctement sur des questions pour lesquelles elle est l'autorité spécialisée et dispose de ce fait de connaissances particulières. Aussi, il convient de lui renvoyer la cause pour qu'elle reprenne l'instruction au moins sur ces points.

Il lui appartiendra d'établir dans quelle mesure la formation du recourant diffère des exigences en termes de contenu et de la durée de la formation suisse d'infirmier ES. Elle s'assurera également que le plan d'études retenu pour procéder à cette comparaison est représentatif de l'ensemble des formations en soins infirmiers ES dispensées en Suisse. De plus, elle démontrera en quoi les éventuelles différences qu'elle cible seraient substantielles, c'est-à-dire en quoi elles ne permettraient pas au recourant d'exercer la profession d'infirmier en Suisse (cf. consid. 9.2.2). Elle établira en outre en quoi les expériences professionnelles du recourant n'ont pas déjà compensé les éventuelles lacunes constatées (cf. consid. 9.2.2). L'autorité inférieure motivera précisément et de manière circonstanciée sa nouvelle décision sur ces différents points. Si elle estime que le dossier n'est pas en état pour rendre une nouvelle décision, il lui revient de prendre des mesures d'instruction, dès lors que le fardeau de la preuve lui incombe (cf. consid. 9.3.1) Le recourant est quant à lui tenu de collaborer en produisant notamment des documents (cf. consid. 9.3.2).

## **12.**

**12.1** Les frais de procédure, comprenant l'émolument judiciaire et les débours, sont mis à la charge de la partie qui succombe (cf. art. 63 al. 1 1<sup>ère</sup> phrase PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal [FITAF, RS 173.320.2]). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (cf. art. 63 al. 2 PA). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (cf. art. 2 al. 1 et 4 FITAF). Selon la pratique, la partie obtenant un renvoi à l'autorité inférieure afin que cette dernière procède à des éclaircissements complémentaires est réputée, sous l'angle de la fixation des frais de procédure et des dépens, obtenir entièrement gain de cause (cf. ATF 132 V 215 consid. 6.1).

Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure. L'avance sur les frais de 1'000 francs versée par le recourant durant l'instruction lui sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

**12.2** Par ailleurs, l'autorité peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement ou partiellement gain de cause, une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (cf. art. 64 al. 1 PA et 7 al. 1 et 2 FITAF).

En l'espèce, le recourant qui obtient gain de cause et qui est représenté par un avocat a droit à des dépens. Faute de décompte de prestations remis par celui-ci, il convient, eu égard aux écritures déposées dans la présente procédure, à savoir un recours de 22 pages, une réplique de 13 pages, des prises de positions totalisant 24 pages, de lui allouer, *ex aequo et bono*, une indemnité de 4'000 francs et de mettre celle-ci à la charge de l'autorité inférieure.

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est admis. La décision attaquée est annulée et la cause est renvoyée à l'autorité inférieure pour qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants.

**2.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance sur les frais de procédure présumés de 1'000 francs sera restituée au recourant dès l'entrée en force du présent arrêt.

**3.**

Un montant de 4'000 francs est alloué au recourant à titre de dépens et mis à la charge de l'autorité inférieure.

**4.**

Le présent arrêt est adressé au recourant, à l'autorité inférieure et au Département de l'Intérieur DFI.

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

Le président du collège :

La greffière :

Pascal Richard

Lu Yuan

**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 : 22 décembre 2022

Le présent arrêt est adressé :

- au requérant (acte judiciaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement") ;
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire) ;
- au Département fédéral de l'intérieur DFI (acte judiciaire).