



Cour II
B-3807/2021

Arrêt du 18 janvier 2021

Composition

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

Parties

X. _____,
recourante,

contre

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

Objet

Reconnaissance de diplôme.

Faits :**A.**

X._____ (ci-après : la recourante), ressortissante française, a déposé le 28 décembre 2020 auprès de la Croix-Rouge suisse (ci-après : l'autorité inférieure) une demande de reconnaissance de son diplôme d'infirmière de secteur psychiatrique obtenu en France le 29 juin 1994 ; ledit diplôme est devenu plus tard le diplôme d'Etat d'infirmière de secteur psychiatrique sur la base de l'art. L4311-5 du Code de la santé publique français.

B.

Par décision du 3 août 2021, l'autorité inférieure a rejeté ladite demande et a ordonné des mesures de compensation. Elle avance que la formation de la recourante est axée sur les soins en secteur psychiatrique et présente des différences importantes par rapport à la filière d'infirmier en soins généraux, notamment dans le domaine des soins somatiques en chirurgie, médecine interne ou urgences/soins intensifs (sic !). Elle ajoute que l'exercice en France de la profession d'infirmier en secteur psychiatrique est limité à certains types d'institution et que pour un exercice sans restriction de la profession d'infirmier, une formation de six mois au moins combinée avec un stage de six mois dans un ou des services de soins généraux sont exigés. S'agissant de l'expérience professionnelle dont se prévaut la recourante, elle retient qu'elle ne permet pas de compenser le manque d'approfondissement en soins généraux.

C.

Par écritures du 23 août 2021, la recourante a formé recours contre ladite décision auprès du Tribunal administratif fédéral, concluant implicitement à l'annulation de la décision entreprise et à l'octroi de la reconnaissance d'équivalence convoitée. Elle soutient qu'elle travaille depuis 12 ans au sein d'un service d'hôpital à orientation double, à savoir le psychisme et le somatique, et fait valoir que la décision serait inadéquate en ce sens qu'elle souhaite continuer de travailler dans le domaine de soins psychiatriques. Enfin, elle s'en prend aux mesures de compensation consistant en un stage d'adaptation ou une épreuve d'aptitude, soutenant que le taux d'échec de la première mesure serait très élevé et qu'elle se trouve dans l'incapacité d'effectuer la seconde.

D.

Par courrier du 23 septembre 2021, la recourante a transmis notamment son certificat de travail intermédiaire du 24 février 2021 établi par les Y._____.

E.

Dans sa réponse du 29 octobre 2021, l'autorité inférieure a proposé le rejet du recours. Elle relève d'abord que la question de savoir si l'employé a besoin ou non d'une reconnaissance pour exercer sa profession n'est pas l'objet de la procédure de reconnaissance et que des facteurs personnels, tels que la situation personnelle ou l'emploi actuel, ne sont pas déterminants dans la procédure de comparaison de titres et ne sauraient être pris en compte. Elle explique ensuite que l'expérience professionnelle ne peut compenser les lacunes dans les connaissances théoriques. De plus, à la lecture du certificat de travail du 24 février 2021 de la recourante, il ressort que cette dernière est occasionnellement confrontée à des soins somatiques mais que son expérience dans ce domaine demeure très spécifique et étroite ; elle n'est pas comparable à l'expérience d'un infirmier en soins généraux. Enfin, elle relève que les processus et interventions infirmiers sont différents dans le domaine de soins en psychiatrie de celui d'infirmier en soins somatiques ; dans le premier, l'accent est mis sur la conversation, la médication et la gestion des crises, alors que dans le second, il est plutôt porté sur les soins de traitement.

F.

Bien qu'invitée à déposer une réplique, la recourante n'a pas répondu dans le délai imparti.

Les autres faits et arguments de la cause seront examinés, pour autant que besoin, dans les considérants en droit.

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 ; décision incidente du TAF B-1813/2020 du 26 février 2021 consid. 2.2.3 s.). 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, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

2.

2.1 La loi fédérale sur les professions de la santé du 30 septembre 2016 (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 Conseil fédéral du 18 novembre 2015 concernant la loi fédérale sur les profession de la santé, FF 2015 7925, 7926 [ci-après : message du Conseil fédéral]). La LPSan règlemente 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 règlemente les conditions d'autorisation pour l'exercice de la profession sous propre responsabilité professionnelle (cf. art. 11 ss LPSan ; message du Conseil fédéral, p. 7945). Pour les infirmiers, la détention d'un bachelor of science HES/HEU en soins infirmiers ou d'un diplôme d'infirmier ES est nécessaire (cf. art. 12 al. 2 let. a LPSan).

La reconnaissance d'un diplôme étranger dans le domaine des professions de la santé régie par la LPSan fait quant à elle l'objet de l'art. 10 LPSan (cf. arrêt du TAF B-6186/2020 du 26 août 2021 consid. 2.1 ; décision incidente du TAF B-1813/2020 du 26 février 2021 consid. 2.2.3). A teneur de cette disposition, un diplôme étranger est reconnu si son équivalence avec un diplôme suisse visé à l'art. 12 al. 2 est établie dans les cas 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).

2.2 L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 et permet à la Suisse de participer au système européen de reconnaissance des diplômes. L'annexe III ALCP, mise à jour par la décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse institué par l'art. 14 de l'accord (soit l'ALCP) en ce qui concerne le remplacement de l'annexe III, règle en particulier la reconnaissance des qualifications professionnelles lorsque l'Etat d'accueil règlemente l'exercice de l'activité en cause (cf. art. 9 ALCP ; art. 1 al. 1 let. c de la loi

fédérale du 14 décembre 2012 portant sur l'obligation des prestataires de services de déclarer leurs qualifications professionnelles dans le cadre des professions réglementées et sur la vérification de ces qualifications [LPPS, RS 935.01] ; arrêts du TF 2C_422/2020 du 5 janvier 2021 consid. 5.1, 2C_1010/2019 du 21 février 2021 consid. 3.2 et 2C_775/2018 du 21 mars 2019 consid. 2.2.2 ; arrêts du TAF B-374/2021 du 29 octobre 2021 consid. 3.2, B-6082/2020 du 12 octobre 2021 consid. 2.1, B-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 7.2 et B-6186/2020 du 26 août 2021 consid.2.2).

2.2.1 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 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^{er} septembre 2021 consid. 7.2 et B-6186/2020 du 26 août 2021 consid. 2.3). 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-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 7.3, B-5570/2019 du 28 juillet 2020 consid. 5.1.1 et B-2701/2016 du 18 décembre 2018 consid. 4.2.1).

2.2.2 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).

2.2.3 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 l'entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2013, la directive est devenue intégralement applicable en Suisse à partir du 1^{er} septembre 2013.

2.2.4 Sur le vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que le champ d'application de la directive 2005/36/CE est fixé par l'art. 2 par. 1, ce qui signifie que celle-ci est applicable dès qu'une profession est réglementée dans l'Etat d'accueil (dans ce sens voir notamment les arrêts du TAF B-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 7.6, B-3440/2015 du 17 août 2017 consid. 3 et B-5129/2013 du 4 mars 2015 consid. 4).

2.2.5 Une profession réglementée consiste en une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminées ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice (cf. art. 3 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE). Par ailleurs, une profession exercée par les membres d'une association ou d'une organisation visée à l'annexe I est assimilée également à une profession réglementée (cf. art. 3 par. 2 de la directive 2005/36/CE).

2.2.6 En l'espèce, la requérante demande la reconnaissance d'équivalence de son diplôme d'Etat d'infirmière en soins psychiatriques français en diplôme d'infirmière suisse. Dans la mesure où l'exercice de cette profession est sujet à l'obtention d'un diplôme spécifique (cf. consid. 2.1), celle-ci doit être considérée comme réglementée de sorte que la directive 2005/36/CE s'applique (cf. arrêts du TAF B-6186/2020 du 25 août 2021 consid. 2.3.2 et B-5988/2020 du 28 avril 2021 consid. 4.2). De plus, la profession d'infirmier 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-et-rangers/procedure-de-reconnaissance-lors-dun-etablissement-en-suisse/professions-reglementees.html>, consulté le 21 décembre 2021).

Partant, il convient de procéder à l'examen de la présente cause à la lumière de la directive européenne 2005/36/CE.

3.

3.1 Aux termes de l'art. 4 par. 1 de la directive 2005/36/CE, la reconnaissance des qualifications professionnelles par l'État membre d'accueil permet au bénéficiaire d'accéder dans cet État membre à la même profession que celle pour laquelle il est qualifié dans l'État membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux. A teneur du par. 2 de ladite disposition, aux fins de la directive, la profession que veut exercer le demandeur dans l'État membre d'accueil est la même que celle pour laquelle il est qualifié dans son État membre d'origine si les activités sont comparables. Selon ce principe, dès que le demandeur est pleinement qualifié, d'après la législation de l'État 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 ; 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. arrêt du TAF B-6201/2011 du 6 mars 2013 consid. 5.5 et les réf. cit.).

3.2 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, op.cit., p. 258 s ; NINA GAMMENTHALER, Pfleregerecht 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 au régime de reconnaissance, 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).

3.3 Lorsque les conditions ne sont pas réunies pour appliquer le 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, op.cit., 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 (BERTHOUD, op.cit., p. 283). A cette fin, le demandeur doit fournir à l'autorité les documents nécessaires (cf. art. 50 de la directive 2005/36/CE).

3.4 Il convient ainsi d'examiner en premier lieu quel est le régime de reconnaissance applicable en l'espèce.

3.4.1 Selon l'annexe V, point 5.2.2 de la directive 2005/36/CE, les diplômes français d'infirmier pouvant donner droit à une reconnaissance automatique sont le « Diplôme d'Etat d'infirmier(ère) » et le « Diplôme d'Etat d'infirmier(ère) délivré en vertu du décret n° 99-1147 du 29 décembre 1999 » délivrés par le ministère de la santé avec la date de référence au 29 juin 1979.

3.4.2 Les conditions d'application du régime général pour la profession d'infirmier sont quant à elles définies à l'art. 10 de la directive 2005/36/CE. Il ressort de l'art. 10 let. e de la directive 2005/36/CE 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 de cette disposition dispose 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, op.cit., 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 responsable de soins généraux)	Régime général (art. 10 let. f)

3.4.3 En l'espèce, l'autorité inférieure a retenu que le régime général de reconnaissance était applicable dans la mesure où la requérante était titulaire d'un diplôme d'Etat d'infirmière en secteur psychiatrique non mentionné à l'annexe V, point 5.2.2 de la directive 2005/36/CE. Cependant, eu égard à ce qui précède, lorsqu'un titre d'infirmier n'est pas mentionné dans ladite annexe, cela ne signifie pas pour autant que le régime général de reconnaissance est applicable ; il faut encore déterminer si la formation d'infirmier spécialisée comporte ou non une formation de base d'infirmier responsable de soins généraux. Or, *in casu*, l'autorité inférieure s'est limitée à indiquer que le diplôme en question ne figurait pas à l'annexe relative aux diplômes d'infirmier pour appliquer le régime général de reconnaissance ; elle n'a aucunement établi si le cursus de la requérante comprenait une formation de base en soins généraux (cf. point 2 de la table, consid. 3.4.2). Comme la décision entreprise doit de toute manière être annulée et renvoyée devant l'autorité inférieure pour nouvelle décision (cf. consid. 4 et 5), il appartiendra encore à celle-ci d'exposer de manière claire et convaincante dans sa nouvelle décision les raisons qui l'ont guidée dans son choix d'appliquer le système général. Dans la mesure où cette application n'est pas contestée par la requérante, il convient toutefois d'examiner les conditions de reconnaissance selon le régime général.

4.

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

dans un autre État membre qui ne réglemente pas cette profession, à condition qu'ils détiennent une ou plusieurs attestations de compétences ou un ou plusieurs titres de formation.

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

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

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

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

4.2.1 L'Etat d'accueil est 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 des connaissances et qualifications déjà acquises par le demandeur dans un autre Etat membre, notamment l'expérience professionnelle, de manière à éviter d'entraver de manière injustifiée l'exercice des libertés fondamentales (arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne [ci-après : la CJUE] C-426/09 du 2 décembre 2010, Askoxilakis, par. 66 à 72 et C-345/08 du 10 décembre 2009, Pelsa, par. 34-37 ; voir aussi arrêt du TF 2C_422/2020 du 5 janvier 2021 consid. 6.3.3 ; arrêts du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.1 et B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.1).

4.2.2 S'agissant des matières de l'enseignement, seules les différences substantielles doivent être prises en compte (cf. art. 14 par. 1 point b de la directive 2005/36/CE) ; il doit s'agir de matières dont la connaissance est

essentielle à l'exercice de la profession et pour lesquelles la formation reçue par le migrant présente des différences importantes en matière de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat d'accueil (cf. art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE). A titre d'exemple d'une matière dont la connaissance n'apparaît pas essentielle à l'exercice de la profession, on peut citer un cours d'histoire relatif au développement de la profession en cause, fréquemment enseigné dans le cadre d'une formation (cf. NINA GAMMENTHALER, *Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz*, 2010, p. 207) ou une matière facultative en Suisse (cf. Rapport explicatif relatif à la Nouvelle directive européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, p. 30). Des lacunes dans de telles branches ne constituent pas une différence substantielle (cf. arrêts du TAF B-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 10.2.2, B-1884/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2 et B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.1)

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, *op.cit.*, p. 309). Il faut que cette différence fasse obstacle à un exercice satisfaisant de la profession en Suisse (Rapport précité, *ibidem*). Si des mesures de compensation sont exigées, le demandeur doit avoir en principe le choix entre le stage d'adaptation, d'une durée de trois ans maximum, et l'épreuve d'aptitude (cf. art. 14 par. 1, 2 et 3 de la directive 2005/36/CE ; arrêts du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2, B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.1, B-5446/2015 du 15 août 2016 consid. 6.1, B-1330/2014 du 7 mai 2015 consid. 4.2.1 et A-368/2014 du 6 juin 2014 consid. 5.2 et les références citées). En outre, il convient de garder à l'esprit que la notion de différences substantielles (cf. art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE) est une notion juridique indéterminée ou imprécise et que l'autorité appelée à se prononcer sur de telles notions dispose d'une latitude de jugement (*Beurteilungsspielraum*) (cf. arrêts du TAF B-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 10.2.2, B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2, B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.1 et B-3440/2015 du 17 août 2017 consid. 13.4.1).

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 ; arrêts du TAF B-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 10.2.2, B-1184/2020 du

25 mai 2021 consid. 3.3.2, B-3440/2015 du 17 août 2017 consid. 13.4.1 et B-166/2014 du 24 novembre 2014 consid. 5.2). 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 (cf. ATAF 2012/29 consid. 5.4 ; arrêts du B-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 10.2.2, B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2, TAF B-3440/2015 du 17 août 2017 consid. 13.4.1 et B-655/2016 du 30 juin 2017 consid. 9.3).

La comparaison des formations ne vise donc pas à rechercher une comparabilité absolue des formations, mais à trouver un juste équilibre entre les intérêts que protège la réglementation et les droits du migrant. Le système requiert une balance des intérêts entre les droits du migrant à librement circuler et les droits de l'Etat d'accueil à fixer un certain standard de formation, afin de protéger les intérêts que la réglementation vise à préserver (cf. BERTHOUD, op. cit. p. 306 ; arrêts du TAF B-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 10.2.2 et B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2).

4.3

4.3.1 En outre, en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, la maxime inquisitoire prévaut (cf. 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 (cf. art. 50 de la directive 2005/36/CE). C'est également elle qui a la charge de démontrer que la formation reconnue à l'étranger s'écarte de ses propres exigences au sens de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE dans des matières dont la connaissance est essentielle à l'exercice de la profession et pour lesquelles la formation reçue par le migrant présente des différences importantes en matière de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat d'accueil. L'autorité inférieure supporte le fardeau de la preuve des différences importantes au terme de la comparaison des formations ; elle ne peut dès lors pas imposer de mesures de compensation si elle ne peut pas les démontrer. Ce système établit, en substance, une présomption selon laquelle les

qualifications d'un demandeur habilité à exercer une profession réglementée dans un Etat membre sont suffisantes pour l'exercice de cette même profession dans les autres Etats membres (cf. arrêt de la CJCE C286/06 du 23 octobre 2008, Commission c. Espagne, par. 65 ; mutatis mutandis ATF 140 II 185 consid. 4.2 ; arrêt du TF 2C_493/2017 du 5 février 2018 consid. 5.3).

4.3.2 Il n'en demeure pas moins que le requérant est tenu de fournir au préalable toutes informations utiles à ce propos, conformément à son obligation de collaborer (cf. art. 13 PA). Ainsi, à teneur de l'art. 50 par. 1 de la directive 2005/36/CE, lorsqu'elles statuent sur une demande visant à obtenir l'autorisation d'exercer la profession réglementée concernée en application du présent titre, les autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil peuvent exiger les documents et les certificats énumérés à l'annexe VII. Selon les indications figurant au ch. 1 de l'annexe VII de la directive 2005/36/CE relatif aux documents susceptibles d'être requis, les autorités compétentes de l'Etat membre d'accueil peuvent inviter le requérant à fournir des informations concernant sa formation dans la mesure nécessaire pour déterminer l'existence éventuelle de différences substantielles avec la formation nationale exigée, telles que visées à l'art. 14 de ladite directive. En conséquence, l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil peut, lorsque cela s'avère nécessaire, demander des informations relatives à la durée totale des études, aux matières étudiées et dans quelle proportion, ainsi que, le cas échéant, aux parts respectives de l'enseignement théorique et de l'enseignement pratique ; si le demandeur est dans l'impossibilité de fournir ces informations, l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil s'adresse au point de contact, à l'autorité compétente ou à tout autre organisme compétent de l'Etat membre d'origine ; dans tous les cas, si les informations sur la formation restent introuvables, l'autorité compétente se fonde sur les informations disponibles pour rendre sa décision ; la reconnaissance ne peut être refusée au seul motif que le migrant est dans l'impossibilité de fournir les informations relatives à la formation suivie dans l'Etat membre qui lui a délivré son titre (cf. Code de conduite approuvé par le groupe des coordonnateurs pour la Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles – Pratiques administratives nationales dans le cadre de la Directive 2005/36/CE, p. 6 ; applicable en l'espèce, selon l'arrêt du TAF B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1). Enfin, il convient d'admettre que le devoir de collaboration est accru lorsque la formation suivie dans l'Etat d'origine est ancienne (cf. arrêts du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.4, B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.2 et B-6452/2013 du 4 décembre 2014 consid. 3.5).

4.4 L'autorité inférieure relève que le contenu de la formation de la requérante diffère de manière substantielle à la formation suisse d'infirmier sur le plan de la durée et des contenus. Elle explique que la formation française met l'accent sur les soins en psychiatrie alors que le cursus tendant à l'obtention du diplôme d'infirmier somatique est axé sur les soins de traitement, de sorte que des lacunes subsistent dans les domaines des soins somatiques en chirurgie, médecine interne ou urgences/soins intensifs (sic !). Elle ajoute que ces différences ne peuvent être compensées par les expériences professionnelles de la requérante dès lors que celles-ci portent essentiellement sur les soins psychiatriques.

4.5 En l'espèce, la motivation de l'autorité inférieure ne saurait convaincre. Le tribunal rappelle que si un degré de détail excessif n'est pas nécessaire, il appartient néanmoins à l'autorité inférieure, à qui incombe le fardeau de la preuve, de procéder à une comparaison de la liste des matières d'enseignement avec la dotation horaire de chaque branche (cf. consid. 4.2.2). Or, *in casu*, l'explication de l'autorité inférieure repose sur la seule assertion selon laquelle la formation de la requérante contient des lacunes substantielles dans le domaine de soins somatiques ; elle n'a aucunement exposé sur quels éléments et motifs factuels se fonde cette constatation. A cela s'ajoute que le dossier ne contient que des documents tels que le diplôme de la requérante, ses attestations de travail ainsi que son curriculum vitae mais ne comporte aucun élément relatif au contenu ainsi qu'à la durée de la formation suivie, de sorte que l'on peine à comprendre sur quelle base l'autorité inférieure a pu retenir des différences substantielles quant à la durée et au contenu par rapport à une formation d'infirmier suisse. Il s'ensuit que, faute d'être corroborées par des éléments factuels objectifs, les considérations de l'autorité inférieure ne peuvent, en l'état, être suivies.

4.6 Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, force est de constater que, en négligeant de se prononcer de manière circonstanciée sur le diplôme d'Etat d'infirmier en psychiatrie ainsi que sur le contenu de celui-ci, l'autorité inférieure a procédé à une comparaison lacunaire des formations en cause. Pour ce motif déjà, le recours doit être admis.

5.

Il convient néanmoins d'examiner si l'autorité inférieure a correctement tenu compte de l'expérience professionnelle de la requérante.

5.1 En vertu de l'art. 14 par. 5 de la directive 2005/36/CE, le 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 (voir aussi ATF 133 V 33 consid. 9.4). Il sied néanmoins de tenir également compte du fait qu'en principe, l'expérience professionnelle ne remplace que difficilement les connaissances théoriques (cf. arrêt du TF 2C_1010/2019 du 21 février 2020 consid. 4.5 *in fine* ; arrêt du TAF B-4060/2019 du 11 novembre 2019 consid. 4.4). Au demeurant, il appartient au demandeur d'établir la pertinence de son expérience par le biais de documents (par exemple un certificat de travail décrivant précisément la nature et le contenu de son activité). Il doit également mettre en corrélation son expérience passée avec les exigences actuelles de la technique (cf. BERTHOUD, op. cit., p. 312 s. ; arrêts du TAF B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 5.1 et B-3198/2019 du 11 août 2020 consid.7.1).

5.2 L'autorité inférieure relève que l'expérience professionnelle de la recourante est axée sur les soins en psychiatrie et que les activités exercées dans le cadre de cette pratique professionnelle ne correspondent pas à ce qui est considéré comme faisant partie des compétences clés d'une infirmière. Elle précise encore que, selon le certificat intermédiaire du 24 février 2021 établi par les Y._____, il s'avère que la recourante a travaillé dans un centre destiné spécifiquement à l'accueil des personnes souffrant d'un trouble des conduites alimentaires et que celle-ci était confrontée seulement de manière occasionnelle à des soins somatiques.

5.3 En l'espèce, il ressort des différentes attestations de travail de la recourante que cette dernière a exercé en tant qu'infirmière psy. (sic !) au sein du Groupement hospitalier de Z._____ du 1^{er} décembre 1993 au 23 mai 2005 et en qualité d'infirmière auprès du A._____ du 1^{er} juillet 2002 au 30 septembre 2009 puis pour les Y._____ du 1^{er} octobre 2009 à ce jour. Comme le relève l'autorité inférieure, la recourante a mené sa carrière d'infirmière au sein d'établissements psychiatriques ; il ressort d'ailleurs de l'attestation du 24 février 2021 des Y._____ que des soins somatiques ne sont pratiqués que de manière occasionnelle. Cependant, l'autorité inférieure ne dit mot des autres expériences professionnelles de la recourante alors que l'ensemble des expériences professionnelles doit être examiné pour établir si des lacunes constatées peuvent être compensées (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). En effet, il n'est pas exclu que

la recourante ait également prodigué des soins somatiques dans une mesure telle lors de son activité auprès du Groupement hospitalier Z. _____ et du A. _____, qu'ils soient de nature à couvrir, en tout ou en partie, les lacunes constatées.

Il suit de là que la manière de tenir compte de l'expérience professionnelle de la recourante par l'autorité inférieure n'est pas convaincante. Sur ce point également, le recours est fondé.

Dans ces circonstances, la décision attaquée doit être annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants. Point n'est ainsi besoin d'examiner plus avant les autres griefs de la recourante notamment la violation du principe de la proportionnalité et de l'opportunité des mesures de compensation.

6.

Il ressort de ce qui précède que l'autorité inférieure n'a pas établi à satisfaction de droit les différences substantielles dans la formation de la recourante (cf. consid. 4), a négligé la prise en compte de l'ensemble de son expérience professionnelle en tant qu'infirmière en France et en Suisse (cf. consid. 5) et a omis d'expliquer les raisons pour lesquelles les expériences acquises auprès du Groupement hospitalier Z. _____ et du A. _____ ne sauraient pallier les lacunes relevées (cf. consid. 5).

6.1 Aux termes de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. La réforme présuppose cependant un dossier suffisamment prêt pour qu'une décision puisse être prononcée, étant précisé qu'il n'appartient pas à l'autorité de recours de procéder à des investigations complémentaires compliquées (cf. ATF 129 II 331 consid. 3.2). De surcroît, la réforme est inadmissible lorsque des questions pertinentes doivent être tranchées pour la première fois et que l'autorité inférieure dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (cf. ATF 131 V 407 consid. 2.1.1 ; arrêts du TAF B-5081/2020 du 1^{er} septembre 2021 consid. 11.1, B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 8.1, B-3440/2015 du 17 août 2017 consid.13.4.1, B-1332/2014 du 7 mai 2015 consid. 8 et B-4420/2010 du 24 mai 2011 consid. 6).

6.2 Il ressort de ce qui précède que les vices constatés dans la décision attaquée relèvent du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure et nécessitent encore certaines investigations. Aussi, il appartiendra à celle-ci d'établir, de manière précise et circonstanciée, dans quelle mesure

l'ensemble de la formation de la recourante, ne satisfait pas aux exigences en termes de contenu et de la durée du diplôme d'infirmier suisse. Elle exposera également les motifs pour lesquels le système général doit être appliqué et démontrera en quoi les expériences professionnelles de la recourante n'ont pas éventuellement compensé les lacunes constatées. 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 les mesures d'instruction, dès lors que le fardeau de la preuve lui incombe (cf. consid.4.3.1). La recourante est quant à elle tenue de collaborer en produisant notamment des documents (cf. consid. 4.3.2).

7.

7.1 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^{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 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 la recourante durant l'instruction lui sera restituée dès l'entrée en force du présent arrêt.

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

En l'espèce, la procédure n'a pas occasionné de frais relativement élevés à la recourante, qui n'est pas représentée par un mandataire professionnel. Il n'y a donc pas lieu de lui allouer de dépens.

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 à la recourante dès l'entrée en force du présent arrêt.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé à la recourante et à l'autorité inférieure.

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 :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 ss LTF soient remplies, 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. 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 : 21 janvier 2022

5. Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire ; annexe : formulaire "Adresse de paiement")
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; acte judiciaire)