



---

Cour II  
B-4124/2022

## **Arrêt du 24 octobre 2023**

---

Composition

Jean-Luc Baechler (président du collège),  
Pascal Richard et Daniel Willisegger, juges,  
Fabienne Masson, greffière.

---

Parties

**X.** \_\_\_\_\_,  
recourante,

contre

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

---

Objet

Reconnaissance de diplôme (soins infirmiers ; Portugal).

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

X.\_\_\_\_\_ (ci-après : la requérante), ressortissante portugaise, a déposé le 1<sup>er</sup> septembre 2020 auprès de la Croix-Rouge suisse (ci-après : l'autorité inférieure) une demande de reconnaissance de son diplôme portugais en soins infirmiers délivré le (...) par Y.\_\_\_\_\_.

**B.**

Par décision du 17 août 2022, l'autorité inférieure a décidé que la reconnaissance du titre professionnel de la requérante serait effectué dès qu'elle aurait fourni un diplôme ou un certificat linguistique au niveau B2 reconnu.

**C.**

Par écritures du 15 septembre 2022, la requérante a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif fédéral, concluant implicitement à son annulation et à la reconnaissance de son diplôme. À l'appui de ses conclusions, elle se prévaut de la production d'un certificat DELF C1, soit d'un niveau plus élevé que celui requis.

**D.**

Invitée à se déterminer sur le recours, l'autorité inférieure conclut à son rejet au terme de ses remarques responsives du 25 novembre 2022.

**E.**

La requérante n'a pas fait usage de la possibilité de déposer des remarques qui lui a été offerte par ordonnance du tribunal de céans du 5 décembre 2022.

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 est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral [LTAF, RS 173.32] et art. 5 al. 1 let. c de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative [PA, RS 172.021]). La qualité pour recourir doit être reconnue à la requérante (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 (art. 50 al. 1, 52 al. 1 et 63 al. 4 PA) sont respectées.

Le recours est ainsi recevable.

## 2.

**2.1** La loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les professions de la santé (LPSan, RS 811.21), entrée en vigueur le 1<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 18 novembre 2015 concernant la loi fédérale sur les professions de la santé, FF 2015 7925, 7926). Elle réglemente les formations supérieures spécialisées pour les professions de la santé en soins infirmiers, physiothérapie, ergothérapie, sage-femme, diététique, optométrie et ostéopathie (art. 1 let. a et art. 2 al. 1 LPSan) ainsi que les conditions d'autorisation pour l'exercice de la profession sous propre responsabilité professionnelle (art. 11 ss LPSan ; FF 2015 7925, 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 (art. 12 al. 2 let. a LPSan).

**2.2** La reconnaissance d'un diplôme étranger dans le domaine des professions de la santé régies par la LPSan fait, quant à elle, l'objet de l'art. 10 de la loi. À teneur de cette disposition, un diplôme étranger est reconnu si son équivalence avec un diplôme suisse visé à l'art. 12 al. 2 est établie dans les cas suivants : elle est prévue dans un traité sur la reconnaissance réciproque des diplômes conclu avec l'État concerné ou avec une organisation supranationale (al. 1 let. a) ou elle est prouvée dans le cas concret par le niveau, le contenu et la durée de la formation ainsi que par les qualifications pratiques comprises dans la filière de formation (al. 1 let. b). L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681) et la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE) se présentent précisément comme des traités au sens de l'art. 10 al. 1 let. a LPSan (cf. FF 2015 7925, 7956).

L'ALCP est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002. Son objectif 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 (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 ; arrêt du TAF B-2762/2021 du 19 décembre 2022 consid. 3.2 et les réf. cit.).

### 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. La directive 2005/36/CE met, principalement, en place un système de reconnaissance automatique des diplômes. Dans un tel système, lié à une harmonisation des formations entre les États parties à la convention sur la reconnaissance mutuelle des diplômes, l'État saisi d'une demande de reconnaissance se limite à un examen formel tendant à s'assurer que le titre présenté figure sur la liste des diplômes qui sont reconnus (cf. arrêts du TF 2C\_590/2022 du 13 janvier 2023 consid. 7.5 ; 2C\_622/2012 du 17 juin 2013 consid. 3.2.2). Il ne procède pas à un examen matériel des qualifications et ne peut ordonner des mesures de compensation (cf. arrêt 2C\_590/2022 consid. 7.5 et la réf. cit.). À titre subsidiaire, la directive introduit la possibilité de reconnaître le diplôme sur la base d'un examen matériel des qualifications, destiné à en établir l'équivalence ; une équivalence stricte ne s'avère cependant pas nécessaire puisqu'il suffit que le diplôme atteste d'un niveau de qualification immédiatement inférieur à celui exigé dans l'État membre d'accueil (cf. arrêt 2C\_622/2012 consid. 3.2.2 et les réf. cit.). Ainsi, pour la profession d'infirmier responsable des soins généraux notamment, la directive 2005/36/CE prévoit une reconnaissance automatique de la qualification acquise dans un État membre de l'UE ou de l'AELE, c'est-à-dire un accès direct à l'activité professionnelle. Pour les autres professions de la santé réglementées par la LPSan, elle prévoit l'application d'un système qualifié de régime général de reconnaissance, permettant une comparaison au cas par cas des contenus des formations. Dans les deux cas, la

reconnaissance du diplôme étranger se fait sur demande (cf. FF 2015 7925, 7956).

**3.2** En l'espèce, l'autorité inférieure a expressément reconnu, dans la décision attaquée, que le titre professionnel de la recourante correspondait aux exigences de la directive 2005/36/CE pour la reconnaissance du diplôme en tant qu'infirmière. Elle s'est en particulier et à juste titre référée au titre III, chapitre III de la directive 2005/36/CE, relative à la reconnaissance automatique des diplômes. La recourante est en effet titulaire d'un diplôme « Carta de curso de licenciatura em enfermagem » délivré par Y.\_\_\_\_\_, laquelle comprend une « Escolas Superiores de Enfermagem ».

**3.3** Ce diplôme correspond au titre requis par l'annexe V, ch. 5.2.2, de la directive 2005/36/CE entraînant une reconnaissance automatique.

Il reste dès lors à examiner la question litigieuse des exigences en matière de connaissances linguistiques.

#### **4.**

L'art. 53 de la directive 2005/36/CE prescrit que les bénéficiaires de la reconnaissance des qualifications professionnelles doivent avoir les connaissances linguistiques nécessaires à l'exercice de la profession dans l'État membre d'accueil. Les exigences relatives aux connaissances linguistiques sont en particulier abordées dans le 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 (ci-après : le code de conduite). Ce code n'est certes pas juridiquement contraignant. Toutefois, il a pour bases juridiques la directive 2005/36/CE et le traité de l'UE tels qu'interprétés par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Les plaintes liées au non-respect dudit code par les autorités compétentes sont donc examinées à la lumière de ces bases juridiques (cf. p. 1 du code de conduite ; arrêt du TAF B-5769/2022 du 28 juin 2023 consid. 6.3.1 ; FRÉDÉRIC BERTHOUD, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse-Union européenne, 2016, p. 9).

#### **5.**

L'autorité inférieure requiert de la recourante le niveau de langue B2 selon le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR). À l'appui de cette exigence, elle mentionne tout d'abord sans s'y attarder

l'art. 53 de la directive 2005/36/CE pour renvoyer ensuite à l'art. 12 al. 1 let. c LPSan et citer le message y relatif. Elle se réfère aussi au rapport explicatif concernant l'ordonnance sur la reconnaissance des professions de la santé du 13 décembre 2019 (ORPSan, RS 811.214). La recourante ne conteste pas le niveau de langue requis. L'argumentaire présenté par l'autorité inférieure appelle cependant les précisions suivantes.

**5.1** Le code de conduite prévoit que les exigences en matière de maîtrise de la langue doivent se limiter aux compétences nécessaires et raisonnables aux fins de l'exercice de la profession souhaitée (cf. code de conduite, p. 21). Ainsi, les exigences en matière linguistique doivent être proportionnées à ce qui est nécessaire à l'exercice de la profession dans l'État membre d'accueil (cf. COMMISSION EUROPÉENNE, Groupe de coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles - foire aux questions, 22 octobre 2010, MARKT D/3418/6/2006 – FR, p. 12 s.). S'il en découle que la possibilité d'exiger des connaissances linguistiques d'un certain niveau ne s'applique pas à toutes les professions, on peut toutefois admettre une telle exigence pour tous les professionnels susceptibles d'entrer en contact avec des patients ou des clients sans que ces derniers puissent être en mesure de choisir leur prestataire, comme dans les services de santé ou d'urgence sanitaire notamment (cf. BERTHOUD, op. cit., p. 343 ; 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. 238). En outre, le niveau de connaissance doit également être proportionné et dépend de la nature de l'activité (cf. BERTHOUD, op. cit., p. 344 ; GAMMENTHALER, op. cit., p. 238).

## **5.2**

**5.2.1** En l'espèce, l'autorité inférieure se réfère tout d'abord à l'art. 12 al. 1 let. c LPSan. L'art. 12 al. 1 LPSan prescrit que l'autorisation d'exercer une profession de la santé sous propre responsabilité professionnelle est octroyée si le requérant : est titulaire du diplôme correspondant visé à l'al. 2 ou d'un diplôme étranger reconnu (let. a) ; est digne de confiance et présente tant physiquement que psychiquement les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession (let. b) et maîtrise une langue officielle du canton pour lequel l'autorisation est demandée (let. c). La référence à cette disposition ne convainc pas pour plusieurs raisons. Tout d'abord, figurant au chapitre 5 de la LPSan « Exercice de la profession sous propre responsabilité professionnelle », cette norme suit l'art. 11,

premier article du même chapitre, lequel prévoit que l'exercice d'une profession de la santé sous propre responsabilité professionnelle requiert une autorisation du canton où la profession est exercée. Ainsi, cette disposition ne s'adresse nullement à l'autorité inférieure dans le cadre d'une demande de reconnaissance des qualifications professionnelles sur la base de la directive 2005/36/CE. Le message cité par l'autorité inférieure ne déclare en réalité pas autre chose, si l'on y inclut le sujet de la phrase qu'elle a curieusement omis de mentionner : « (...) l'autorité cantonale de surveillance devra respecter le principe de la proportionnalité, et pourra s'inspirer du cadre européen de référence pour les langues ; il paraît a priori raisonnable d'exiger des connaissances linguistiques de niveau B2 (utilisateur indépendant) » (cf. FF 2015 7925, 7958). En outre, le message se borne à une recommandation sans exposer ce qui permet de considérer ce niveau comme a priori raisonnable compte tenu des exigences de la profession. L'autorité inférieure ne l'expose pas non plus, pas plus qu'elle n'indique les parallèles entre les deux types de procédure justifiant d'appliquer à l'une les exigences de l'autre. Par conséquent, la référence à l'art. 12 al. 1 let. c LPSan ainsi qu'au message y relatif ne suffit pas à démontrer la nécessité d'un niveau de langue B2 pour l'exercice de la profession d'infirmier.

**5.2.2** En outre, l'autorité inférieure cite le passage suivant du rapport explicatif de mars 2018 concernant l'ORPSan : « En principe, on attend de la personne en question qu'elle ait au moins le niveau B2 du Cadre européen commun de référence pour les langues. La preuve est apportée au moyen d'un test de langues satisfaisant aux critères de qualité internationalement reconnus ». Ce passage a trait à l'art. 4 du projet devenu l'art. 5 ORPSan « Entrée en matière ». À teneur de cette disposition, la CRS entre en matière sur une demande de reconnaissance au sens de l'art. 10 al. 1 let. b LPSan si les conditions suivantes sont réunies : (...) c. le titulaire du diplôme étranger justifie dans une des langues officielles de la Confédération des connaissances linguistiques qui sont nécessaires à l'accomplissement d'une éventuelle mesure de compensation. Comme l'indique très clairement cette disposition, les exigences prescrites ne visent que les reconnaissances de diplôme au sens de l'art. 10 al. 1 let. b LPSan (cf. supra consid. 2). Ainsi, comme le mentionne le même rapport explicatif, cet article définit les conditions d'entrée en matière pour les requêtes de personnes provenant de pays tiers au sens de l'art. 10 al. 1 let. b LPSan (cf. Rapport explicatif, p. 4 s.). La reconnaissance des diplômes délivrés dans les pays de l'UE et de l'AELE est, quant à elle, régie par les accords internationaux concernés

(ALCP et AELE) et par les dispositions internationales auxquelles ces derniers se réfèrent (directive 2005/36/CE) (cf. Rapport explicatif, p. 2 s.).

On peut certes considérer que rien ne paraît en principe justifier que le niveau de langue requis puisse différer selon que le diplôme étranger obtenu provienne d'un pays de l'UE/AELE ou d'un pays tiers. Cependant, cette référence au rapport explicatif se limite à indiquer un niveau à atteindre sans aucunement démontrer en quoi les connaissances linguistiques de ce niveau s'avèrent nécessaires. L'autorité inférieure n'apporte pas non plus ces précisions, pas plus qu'elle ne se penche sur la portée que pourrait avoir la distinction entre l'art. 5 ORPSan requérant des connaissances linguistiques nécessaires à l'accomplissement d'une éventuelle mesure de compensation et l'art. 53 de la directive 2005/36/CE selon lequel elles doivent être nécessaires à l'exercice de la profession.

**5.2.3** En fin de compte, il appert que l'autorité inférieure n'a ni expressément indiqué pourquoi elle considère que des connaissances linguistiques peuvent être requises pour une personne souhaitant exercer en Suisse la profession d'infirmier ni ce qui justifie d'exiger des connaissances d'un niveau B2. Ce constat dressé, il est cependant permis de renvoyer à la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral, lequel a déjà jugé raisonnable d'imposer le niveau de langue B2 pour la reconnaissance d'un diplôme étranger avec le titre suisse d'assistant en soins et santé communautaire au sens de l'ancienne ordonnance du DEFRI du 13 novembre 2008 sur la formation professionnelle initiale d'assistante/assistant en soins et santé communautaire avec certificat fédéral de capacité (CFC) (RO 2008 5963 ; cf. arrêt du TAF B-6957/2009 du 19 octobre 2010 consid. 4.2). Le niveau B2, défini par le CECR et correspondant à un niveau d'utilisateur indépendant (niveau avancé ou indépendant), signifie que la personne est capable de comprendre le contenu essentiel de sujets concrets ou abstraits dans un texte complexe, y compris une discussion technique dans sa spécialité, de communiquer avec spontanéité et aisance avec un locuteur natif et de s'exprimer de façon claire et détaillée sur une grande gamme de sujets, émettre un avis sur un sujet d'actualité et exposer les avantages et les inconvénients de différentes possibilités (cf. Échelle globale – Niveaux communs de compétence, <<https://www.coe.int/fr/web/common-european-framework-reference-languages/table-1-cefr-3.3-common-reference-levels-global-scale>>, consulté le 18.10.2023). Le Tribunal administratif fédéral a, à l'arrêt précité, en particulier retenu que le profil professionnel de cet assistant reposait fortement sur le contact avec les patients ; le professionnel était compétent pour effectuer non seulement certains actes relevant de la

technique médicale mais était également très impliqué dans les soins et l'accompagnement des patients. Il a ainsi qualifié d'évident que des connaissances linguistiques suffisantes étaient nécessaires pour accomplir correctement de telles tâches exigeantes d'un point de vue social et psychologique (consid. 4.2.2). S'agissant des infirmiers responsables des soins pouvant bénéficier d'une reconnaissance automatique au sens des art. 21 ss de la directive 2005/36/CE, leur formation donne la garantie qu'ils ont notamment acquis, selon l'art. 31 par. 7 de la directive 2005/36/CE : la compétence de collaborer de manière effective avec d'autres acteurs du secteur de la santé, ce qui inclut la participation à la formation pratique du personnel de santé, sur la base des connaissances et des aptitudes acquises conformément au paragraphe 6, points d) et e) (point b) ; la compétence de responsabiliser les individus, les familles et les groupes afin qu'ils adoptent un mode de vie sain et qu'ils se prennent en charge, sur la base des connaissances et des aptitudes acquises conformément au paragraphe 6, points a) et b) (point c) ; la compétence d'apporter de façon indépendante des conseils, des indications et un soutien aux personnes nécessitant des soins et à leurs proches (point e) ; la compétence d'assurer une communication professionnelle complète et de coopérer avec les membres d'autres professions du secteur de la santé (point g) (voir aussi art. 2 ORPSan, en particulier let. a, c, f, h, i et k). Il paraît manifestement raisonnable de considérer le niveau B2 comme nécessaire à l'exercice de telles compétences.

**5.3** Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que le niveau de connaissances linguistiques B2 selon le CECR requis de la recourante dans la décision entreprise ne prête pas le flanc à la critique.

## **6.**

La recourante conteste l'absence de preuve suffisante de ses connaissances linguistiques.

**6.1** Le code de conduite indique que chaque situation est examinée au cas par cas ; chacun des documents suivants constitue une preuve suffisante des connaissances linguistiques : (a) copie des titres obtenus dans la langue de l'État membre d'accueil ; (b) copie du titre attestant de la connaissance de la ou des langues de l'État membre d'accueil (par exemple diplôme universitaire, qualification délivrée par une chambre de commerce, qualification délivrée par un organisme de formation en langues reconnu tel que le Goethe-Institut, etc.) ; (c) preuve d'une précédente expérience professionnelle dans l'État membre d'accueil ; (d) lorsque le

migrant ne fournit aucune des preuves mentionnées aux points (a) à (c), un entretien ou une épreuve (orale et/ou écrite) peut être imposé(e) (cf. code de conduite approuvé par le groupe des coordonnateurs pour la Directive 2005/36/CE, p. 6). En tous les cas, le code de conduite qualifie d'inacceptable notamment le fait d'accepter uniquement les qualifications délivrées par un certain type d'institutions, et exiger du migrant des originaux, des documents authentifiés par les autorités consulaires ou l'administration nationale (au moyen, par exemple, de l'apostille prévue dans la Convention de La Haye) ou des documents sur du papier timbré uniquement disponible dans l'État membre d'accueil ou d'imposer une épreuve de façon systématique (cf. code de conduite, p. 21 ; voir aussi COMMISSION EUROPÉENNE, Groupe de coordonnateurs pour la reconnaissance des qualifications professionnelles - foire aux questions, 22 octobre 2010, MARKT D/3418/6/2006 - FR, p. 12 s.).

**6.2** En l'espèce, l'autorité inférieure considère que la preuve des connaissances linguistiques ne peut être apportée qu'au moyen des certificats énumérés de manière exhaustive sur le document « Informations sur l'évaluation des connaissances linguistiques » du 1<sup>er</sup> février 2020 qu'elle a élaboré. Les certificats linguistiques reconnus pour le français sont : telc, DELF, TCF et TEF ; seuls les centres de test officiels peuvent réaliser les tests qui mènent au certificat DELF ou DALF. L'autorité inférieure relève que le certificat de français DALF C1 produit par la recourante n'a pas été émis par un tel centre mais INLINGUA Fribourg, soit par une école privée n'étant pas soumise à des normes de qualité professionnelles généralement reconnues.

Pour justifier cette exigence, l'autorité inférieure cite deux arrêts rendus par le Tribunal fédéral en matière de procédure de naturalisation. On peut déjà relever qu'elle n'expose pas de manière étayée les raisons de ce rapprochement et l'absence de toute référence aux documents – pourtant existants – traitant spécifiquement des exigences prévues dans la directive 2005/36/CE. S'agissant de l'arrêt du Tribunal fédéral 1D\_4/2018 du 11 juillet 2019, l'autorité inférieure souligne tout d'abord la nécessité d'assurer que les connaissances de langue soient évaluées de manière égale et par des experts. Si la jurisprudence citée met certes en doute que l'autorité de naturalisation puisse disposer des compétences requises pour évaluer les connaissances linguistiques des candidats, elle n'impose cependant pas une liste de certificats reconnus. Elle indique seulement qu'il appartient à l'autorité soit d'acquérir elle-même les compétences nécessaires, soit de faire appel de manière appropriée à des spécialistes. Elle précise en particulier que les manières de procéder sont ouvertes,

mentionnant la possibilité d'envisager la reconnaissance de certificats délivrés par des spécialistes mais aussi la participation d'experts linguistiques à l'entretien. Partant, le fait que l'autorité inférieure ne s'estime, probablement à juste titre, pas à même d'évaluer les connaissances linguistiques ne saurait déjà justifier le recours à une liste exhaustive de diplômes reconnus.

L'autorité inférieure se réfère en outre à l'arrêt du TF 1D\_4/2021 du 8 mars 2022 (destiné à la publication) concernant également une procédure de naturalisation. Le Tribunal fédéral devait examiner si la note obtenue à l'examen de maturité suffisait à démontrer les connaissances linguistiques, ce qu'il a in casu admis. L'autorité inférieure tire de cette jurisprudence qu'elle doit se baser sur des certificats standardisés et reconnus afin de garantir l'égalité de traitement de tous les requérants. Elle juge approprié et équitable d'appliquer par analogie les normes de qualité utilisées pour la vérification des certificats de langue dans le cadre de la procédure de naturalisation. L'art. 6 al. 2 de l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité suisse (OLN, RS 141.01) applicable dans cette jurisprudence prescrit expressément que la preuve des compétences linguistiques est réputée fournie lorsque le requérant dispose d'une attestation des compétences linguistiques qui confirme ses compétences linguistiques aux termes de l'al. 1 et repose sur une procédure d'attestation conforme aux normes de qualité généralement reconnues en matière de tests linguistiques (let. d), à moins qu'il ne parle et écrive une langue nationale qui est aussi sa langue maternelle (let. a), ait fréquenté l'école obligatoire dans une langue nationale pendant au minimum cinq ans (let. b) ou ait suivi une formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire dispensée dans une langue nationale (let. c).

On peut d'emblée relever que l'autorité inférieure ne déduit à juste titre pas de cette jurisprudence que la preuve des connaissances linguistiques dans le cadre d'une procédure de naturalisation présupposerait un diplôme spécifique, comme elle le requiert de la recourante. La Haute Cour a, au contraire, jugé qu'un tel procédé relèverait de l'arbitraire (consid. 5.5). Par ailleurs, il faut rappeler que la directive 2005/36/CE seule pertinente in casu ne prévoit, quant à elle, pas que la preuve des connaissances linguistiques ne puisse être apportée que par une attestation reposant sur une procédure d'attestation conforme aux normes de qualité généralement reconnues en matière de tests linguistiques. Selon le code de conduite, il convient au contraire de procéder à un examen au cas par cas et ainsi de prendre en compte toutes les particularités de chaque cas, différents moyens de prouver les connaissances linguistiques pouvant entrer en ligne

de compte. Pourtant, l'autorité inférieure s'est bornée à nier à la recourante la preuve des connaissances linguistiques suffisantes au seul motif que le certificat produit ne provenait pas d'un centre de test reconnu. Ce faisant, elle a appliqué une pratique pourtant qualifiée d'inacceptable dans le code de conduite. Elle n'a procédé à aucune appréciation globale de la situation de la recourante, ne tenant nullement compte de ses particularités ; elle ne s'est pas penchée sur le fait que ledit certificat se réfère bien à l'un des niveaux de langue défini par le CECR de sorte que l'on ne saurait sans autre analyse lui dénier d'emblée tout caractère standardisé ; elle n'a pas non plus apprécié le fait que ce document reconnaissait à la recourante un niveau de langue supérieur à celui requis ; elle n'a pas examiné si et dans quelle mesure il se justifierait de reconnaître une certaine valeur à un document émis par une école de langue comme INLINGUA, comprenant 200 centres dans le monde dont 14 en Suisse et proposant spécifiquement des cours de préparation aux diplômes DALF-DELF ; elle ne s'est, enfin, pas du tout penchée sur le fait que la recourante s'est prévaluée de différentes expériences professionnelles en Suisse. Faute d'un tel examen, la négation de la preuve des connaissances linguistiques de la recourante apparaît prématurée à ce stade.

**6.3** Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que, posant à la recourante des exigences en matière de preuve des connaissances linguistiques excédant celles préconisées et s'abstenant de procéder à l'appréciation globale de la situation particulière de la recourante qui s'imposait, l'autorité inférieure a violé la directive 2005/36/CE. Partant, bien fondé, le recours doit être admis.

## **7.**

En vertu de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. La réforme 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 ; arrêt du TAF B-5636/2020 du 22 mars 2022 consid. 7 et les réf. cit.). En l'espèce, il ressort de ce qui précède que l'autorité inférieure, pourtant autorité spécialisée disposant de ce fait de connaissances particulières, n'a pas examiné la situation spécifique de la recourante de manière à déterminer si elle disposait des connaissances linguistiques

nécessaires à l'examen de la profession. Aussi, il convient de lui renvoyer la cause. Il lui appartiendra de se pencher une nouvelle fois sur la preuve des connaissances linguistiques de la recourante en prenant en considération toutes les particularités de sa situation et de rendre une nouvelle décision.

## **8.**

**8.1** 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).

Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir des frais de procédure. L'avance sur les frais de 800 francs versée par la recourante le 18 octobre 2022 lui sera restitué dès l'entrée en force du présent arrêt.

**8.2** L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF).

En l'occurrence, la recourante, qui obtient certes gain de cause, n'est pas représentée et n'a pas autrement fait valoir de frais nécessaires à sa défense. Elle n'a donc pas droit à des dépens.

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

**1.**

Le recours est admis. Partant, la décision de la Croix-Rouge suisse du 17 août 2022 est annulée.

**2.**

La cause est renvoyée à la Croix-Rouge suisse afin qu'elle rende une nouvelle décision dans le sens des considérants.

**3.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance sur les frais de 800 francs versée par la recourante lui est restituée.

**4.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**5.**

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

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

Le président du collège :

La greffière :

Jean-Luc Baechler

Fabienne Masson

**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 : 31 octobre 2023

Le présent arrêt est adressé :

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