



## Arrêt du 18 juillet 2018

---

Composition

Pascal Richard (président du collège),  
Pietro Angeli-Busi, Keita Mutombo, juges,  
Muriel Tissot, greffière.

---

Parties

**X.**\_\_\_\_\_,  
représentée par Maître Ariane Ayer, avocate,  
recourante,

contre

**Secrétariat d'Etat à la formation,  
à la recherche et à l'innovation SEFRI,**  
Coopération en matière de formation,  
unité de reconnaissance des diplômes,  
Einsteinstrasse 2, 3003 Berne,  
autorité inférieure.

---

Objet

Obtention a posteriori d'un titre d'une haute école  
spécialisée.

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

Le 24 mars 2015, le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (ci-après : l'autorité inférieure) a été saisi par X.\_\_\_\_\_ (ci-après : la recourante) d'une demande d'obtention a posteriori d'un titre d'une haute école spécialisée dans la filière "soins infirmiers" (ci-après : titre HES en soins infirmiers). A l'appui de cette demande, elle a produit les titres suivants : un diplôme intitulé "infirmière en soins généraux" obtenu, le (...) 1989, auprès de J.\_\_\_\_\_ et reconnu par la Croix-Rouge suisse (CRS) ; un certificat intitulé "cycle d'approfondissement de soins infirmiers en oncologie" obtenu, le (...) 1996, auprès de l'Ecole de soins infirmiers et de sages-femmes "Le Bon Secours" (ci-après : certificat "Le Bon Secours" de soins infirmiers en oncologie) ; un certificat d'études approfondies "option gestion" délivré, le (...) 2004, par I.\_\_\_\_\_ en collaboration avec la CRS ; un diplôme intitulé "Master of Arts Health Care Management" obtenu, le (...) 2013, auprès de G.\_\_\_\_\_. Elle a en outre fourni deux attestations de travail qui établissent l'expérience professionnelle acquise.

**B.**

Par décision du 18 août 2015, l'autorité inférieure a rejeté la demande de la recourante. Rappelant le contenu de l'art. 1 al. 4 de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée (HES), elle a retenu que la condition visée à la lettre b n'était pas remplie, compte tenu du fait que le certificat "Le Bon Secours" de soins infirmiers en oncologie de la recourante ne figurait pas dans la liste des formations ou diplômes complémentaires visés aux ch. 1 à 15 de cette dernière lettre. Elle a pour le reste renoncé à examiner les conditions supplémentaires prévues aux lettres c et d de l'art. 1 al. 4 de l'ordonnance précitée.

**C.**

Par arrêt du 8 juin 2016, le Tribunal administratif fédéral a admis le recours et renvoyé l'affaire à l'autorité inférieure pour nouvelle décision en l'invitant notamment à comparer la formation de la recourante avec celle figurant au ch. 15 de l'art. 1 al. 4 let. b de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES, au regard des critères qualitatifs et quantitatifs contenus dans les catégories de diplômes mentionnés dans ladite disposition.

**D.**

**D.a** Invitées à se déterminer sur la formation de la recourante, la Haute école de santé de Genève a indiqué, dans un courrier non daté, que la structure pédagogique de celle-ci était similaire au « Certificat le Bon

Secours ; Cycle d'approfondissement en Gériatrie, Gériatrie Psychogériatrie » de 192 heures d'enseignement, à savoir une formation suivie en cours d'emploi sur une durée d'un an et accessible à toutes les infirmières généralistes reconnues CRS. Elle a en outre confirmé que la seule formation transmise pour intégration dans la liste des formations de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES était le «Certificat Le Bon Secours en Soins à la personne âgée et soins palliatifs» de 350 heures. Cette position a été soutenue par la Conseillère d'Etat de la République et canton de Genève, par courrier du 4 octobre 2016.

**D.b** Le 6 février 2017, la Haute école de santé de Genève a en outre mentionné que les cours du Bon secours se déroulaient sur des périodes de 45 minutes, la recourante ayant allégué avoir suivi, dans le cadre de sa formation, 300 heures de 60 minutes d'enseignement, d'expérimentation clinique et de supervision, ainsi que sept jours de stage.

#### **E.**

Par décision du 22 juin 2017, l'autorité inférieure a confirmé le rejet de la demande. Elle fait valoir qu'après une instruction complémentaire, la formation de la recourante n'est pas comparable au « Certificat Le Bon Secours en Soins à la personne âgée et soins palliatifs » mentionné à l'art. 1 al. 4 let. b ch. 15 de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES. Se fondant sur l'avis de la Haute école de santé de Genève, elle considère que le certificat délivré le 7 juin 1996 à la recourante sanctionne une formation qui n'apparaît d'emblée ni comparable ni équivalente aux formations retenues dans la liste mentionnée à l'art. 1 al. 4 let. b de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES, dite ordonnance ne prenant en considération que les formations comportant un total de 330 leçons de théorie. Elle conteste, sur ce point, que la durée des 300 heures d'enseignement suivies par la recourante ait été de 60 minutes.

De plus, l'autorité inférieure a jugé que le diplôme dont se prévaut la recourante au titre de postgrade de niveau universitaire dans le domaine d'études Santé ou d'une autre formation continue équivalente relevait du domaine du management et non de la santé. Elle a néanmoins admis que la recourante disposait d'une expérience professionnelle suffisante.

#### **F.**

Le 23 août 2017, la recourante a interjeté recours contre cette décision devant le Tribunal administratif fédéral, concluant à l'annulation de celle-ci et à l'octroi a posteriori du titre HES en soins infirmiers. Elle conteste tout d'abord l'interprétation faite par l'autorité inférieure de l'art. 1 al. 4 let. b de

l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES, qu'elle qualifie de restrictive, et estime que la formation suivie satisfait aux conditions qui y sont arrêtées. Elle soutient notamment que, selon le descriptif de sa formation, celle-ci comporte 350 heures de formation théorique et 120 heures de stage. Elle reproche sur ce point à l'autorité inférieure d'avoir « transformé » les « heures » pleines en « leçons de 45 minutes » et de ne pas avoir tenu compte des sept jours de stage effectués, équivalant à 56 heures de formation.

La recourante reproche ensuite à l'autorité inférieure de ne pas avoir admis qu'elle satisfaisait aux conditions de l'art. 1 al. 4 let. d de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES.

### **G.**

Dans sa réponse du 30 octobre 2017, l'autorité inférieure a proposé le rejet du recours, reprenant les arguments de la décision attaquée. Elle a par ailleurs rappelé que la liste figurant à l'art. 1 al. 4 let. b de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES est exhaustive et qu'elle ne sert en aucun cas de base de comparaison. L'autorité inférieure a toutefois reconnu que la formation postgrade de la recourante obtenue auprès de l'université de G. \_\_\_\_\_ satisfaisait à la condition fixée à l'art. 1 al. 4 let. d de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES.

### **H.**

Par réplique du 4 décembre 2017, la recourante a confirmé ses conclusions. Elle soutient que la structure et la durée des cours des formations reconnues, en particulier celles figurant au ch. 15 de l'art. 1 al. 4 let. b de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES, ne sont pas établies de sorte qu'une comparaison avec sa formation n'est pas possible. Elle relève en outre avoir dû rédiger un travail de mémoire requérant entre 60 et 300 heures de travail, ainsi qu'effectuer un stage représentant 56 heures. Elle indique enfin que le certificat "Le Bon Secours" de soins infirmiers en oncologie est au moins équivalent au certificat retenu à l'art. 1 al. 4 let. b ch. 11 de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES, cette formation comprenant un nombre d'heures inférieur à celui effectué par la recourante.

### **I.**

Dans sa duplique du 22 janvier 2018, l'autorité inférieure maintient que le certificat de la recourante n'entre pas dans le champ d'application de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES et que seule une révision de celle-ci serait en mesure de pallier une éventuelle lacune.

En effet, l'exhaustivité de la liste prévue à l'art. 1 al. 4 let. b exclut une « comparaison générale » des formations. Elle précise néanmoins que la formation de la recourante n'est pas comparable à celle de l'art. 1 al. 4 let. b ch. 15 de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES, rappelant que seules les heures de cours théoriques sont prises en compte.

#### **J.**

Par courrier du 23 février 2018, la recourante s'est plainte de ce que les affirmations de l'autorité inférieure niant l'équivalence entre sa formation et celle figurant au ch. 15 de l'art. 1 al. 4 let. b de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES ne reposaient sur aucun document permettant une comparaison objective. Elle requiert ainsi la production de tout document utile en ce sens.

#### **K.**

Dans son courrier du 23 mars 2018, l'autorité inférieure relève que le fardeau de la preuve est à la charge de la recourante, précisant que tous les documents complémentaires collectés ont été transmis à celle-ci.

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

### **Droit :**

#### **1.**

Conformément à l'art. 31 LTAF, le tribunal de céans connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA. En particulier, les décisions prises par le SEFRI en application des art. 78 al. 2 de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE, RS 414.20), 9 de l'ordonnance du 12 novembre 2014 relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE, RS 414.201) et 5 al. 2 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 ; ci-après : OPT-HES) peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral (cf. art. 33 let. d LTAF et 65 LEHE).

La qualité pour recourir doit être reconnue à la recourante (cf. art. 48 al. 1 PA). Le recours a été déposé dans la forme (cf. art. 52 al. 1 PA) et le délai (cf. art. 50 al. 1 en lien avec art. 22a al. 1 let. b PA) prescrits et l'avance de frais versée en temps utile (cf. art. 63 al. 4 PA). Partant, le recours est recevable.

## 2.

La présente cause a trait à l'obtention a posteriori d'un titre HES de la filière "Soins infirmiers" du domaine d'études de la santé. Avant d'examiner les griefs de la recourante, il convient de déterminer le cadre légal pertinent, le domaine de la formation étant en constante évolution, ce qui entraîne des modifications législatives ponctuelles (cf. arrêt du TF 2C\_937/2014 du 3 décembre 2015 consid. 2.1).

**2.1** Dans le cadre de la révision de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles (RO 1996 2588), abrogée le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la Confédération a usé de sa compétence pour légiférer sur la formation professionnelle (cf. art. 63 al. 1 Cst.) et le domaine d'études de la santé, qui, jusqu'ici soumis à des réglementations cantonales, lui ont été transférés. En outre, auparavant, la formation dans ce domaine n'était dispensée que par des écoles supérieures, alors qu'elle l'est, depuis la création des HES, également par celles-ci (la formation en physiothérapie, ergothérapie, diététique et sage-femme n'est plus dispensée que par les HES, au contraire de celle en soins infirmiers qui continue à l'être aussi par des écoles supérieures, sauf en Suisse romande [cf. Rapport explicatif de novembre 2014 du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche « Modification de l'ordonnance du DEFR sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée RS 414.711.5 », p. 2]). Dans ce contexte, certaines écoles supérieures ont obtenu le statut de HES et le Conseil fédéral a délégué au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche la compétence de régler les modalités du changement de statut des écoles supérieures reconnues en hautes écoles spécialisées, ainsi que le port des titres décernés par les anciennes écoles supérieures (cf. art. 78 al. 2 LEHE ; en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015) ; ce département fixe notamment les conditions et la procédure pour convertir les titres décernés selon l'ancien droit en titres des hautes écoles spécialisées (cf. art. 9 O-LEHE, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015). Ledit département a ainsi arrêté l'OPT-HES dont l'interprétation est ici en cause. Selon cette ordonnance, qui traite de différents corps de métiers (technique et technologies de l'information, architecture, chimie et sciences de la vie, etc.), 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 un titre HES. En matière de soins infirmiers, les personnes qui remplissent les conditions légales peuvent alors porter le titre "infirmier diplômé HES" (cf. art. 7 al. 1; cf. arrêts du TF 2C\_604/2016, 2C\_824/2016 et 2C\_904/2016 du 25 janvier 2017 consid. 2.1).

**2.2** La modification du 4 décembre 2014, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015, de l'OPT-HES avait notamment pour but d'élargir l'application de cette ordonnance aux infirmières et infirmiers ; cette ordonnance ne traitait jusque-là, dans le domaine de la santé, que des diététiciens, sages-femmes, physiothérapeutes et ergothérapeutes. Cette modification permet aux requérants infirmiers, qui remplissent les conditions légales, de porter le titre d' "infirmier diplômé HES" (cf. art. 7 al. 1 OPT-HES). Elle a introduit l'al. 4 de l'art. 1 OPT-HES intitulé "Conditions d'obtention", dont la teneur est la suivante :

"Un titre HES de la filière "Soins infirmiers" du domaine d'études Santé peut être décerné aux personnes :

a. qui sont titulaires d'un des diplômes CRS suivants :

1. «infirmière»/«infirmier»,
2. «soins infirmiers, niveau II»,
3. «infirmière/infirmier en soins généraux»,
4. «infirmière/infirmier en psychiatrie»,
5. «infirmière/infirmier en hygiène maternelle et en pédiatrie»,
6. «infirmière/infirmier en soins communautaires»,
7. «infirmière/infirmier en soins intégrés»;

b. qui ont suivi une des formations complémentaires suivantes ou sont titulaires d'un des diplômes complémentaires suivants:

1. «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe II» (HöFa II) du SBK Bildungszentrum (BIZ), de la Kaderschule für die Krankenpflege Aarau ou du Weiterbildungszentrum Gesundheitsberufe (WE'G),
2. «Certificat d'infirmière clinicienne/infirmier clinicien II» de l'Ecole supérieure d'enseignement infirmier (ESEI),
3. «Diploma CRS indirizzo clinico» de la Scuola superiore per le formazioni sanitarie,
4. «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I» (HöFa I) reconnue par l'Association suisse des infirmiers et infirmières (ASI),
5. «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I» de la Kaderschule für die Krankenpflege Aarau, du WE'G ou de Careum Weiterbildung,
6. «Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe, Stufe I (HFG) mit Schwerpunkt Pflege» du WE'G,
7. «Certificat d'infirmière clinicienne/infirmier clinicien I» de l'ESEI,
8. «infirmière/infirmier en santé publique» reconnu par la CRS,
9. «Certificat d'Etudes Approfondies, Option Clinique» de l'Institut romand pour les sciences et les pratiques de la santé et du social (IRSP) ou de l'ESEI,
10. «Certificato CRS indirizzo clinico» de la Scuola superiore per le formazioni sanitarie,
11. «WE'G-Zertifikat NDK Pflege» avec domaines de spécialisation,
12. «Nachdiplomkurs Pflege» avec domaines de spécialisation de Careum Weiterbildung,
13. «Diplom Careum Weiterbildung Mütter- und Väterberaterin»,
14. «WE'G-Diplom Mütterberaterin»,
15. «Certificat Le Bon Secours en Soins à la personne âgée et soins palliatifs»;

c. qui peuvent justifier d'une pratique professionnelle reconnue de deux ans au minimum (art. 2, al. 2);

d. 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 (art. 3, al. 2), s'ils ne sont pas titulaires d'un des diplômes visés à la let. b, ch. 1 à 3."

Le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de constater que l'OPT-HES était une ordonnance de substitution laissant un large pouvoir d'appréciation au délégataire pour régler la conversion des titres (cf. ATAF 2016/29 consid. 4, confirmé par le Tribunal fédéral [arrêts du TF 2C\_604/2016, 2C\_824/2016 et 2C\_904/2016 précités consid. 2.2]). Il a également été jugé que la liste exhaustive de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES ne sortait pas du cadre de la délégation (cf. ATAF 2016/29 consid. 4.4.2, arrêts du TF 2C\_604/2016, 2C\_824/2016 et 2C\_904/2016 précités consid. 4), ni ne consacrait une violation constitutionnelle, notamment sous l'angle de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire et de la liberté économique (cf. *ibidem*).

### 3.

La recourante fait valoir que sa formation complémentaire est comparable aux formations figurant à l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES et requiert que celle-ci soit, à tous le moins, considérée comme équivalente à celle figurant au ch. 15 dudit article.

**3.1** Dans ses arrêts du 25 janvier 2017, le Tribunal fédéral a constaté que, compte tenu de sa lettre claire, la liste de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES était exhaustive. Il a en outre écarté toute comparaison d'autres titres avec ceux expressément mentionnés dans la liste précitée en vue de l'obtention a posteriori du titre HES (cf. arrêts du TF 2C\_604/2016, 2C\_824/2016 et 2C\_904/2016 précités consid. 6.2).

**3.2** En l'espèce, le certificat "Le Bon Secours" de soins infirmiers en oncologie ne figure pas dans cette liste exhaustive. Par arrêt du 8 juin 2016, le Tribunal administratif fédéral a néanmoins renvoyé la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. Il a jugé que, même si le titre de la recourante différait de celui figurant au ch. 15 de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES, les deux formations étaient dispensées par le même établissement de sorte qu'une interprétation trop littérale de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES pouvait conduire à une inégalité de traitement. Dès lors que l'on ne saurait exclure que le délégataire aurait éventuellement pu retenir le certificat « Le Bon Secours » de soins infirmiers en oncologie s'il en avait eu connaissance, il a requis qu'il soit procédé à une comparaison qualitative

et quantitative dudit certificat avec la formation mentionnée à l'art. 1 al. 4 let. b ch. 15 OPT-HES.

**3.3** Il ressort des investigations effectuées par l'autorité inférieure que la structure pédagogique de la formation de la recourante, qui comprend 300 heures d'enseignement, d'expérimentation clinique et de supervision, était similaire à une formation suivie en cours d'emploi sur une durée d'un an et accessible à toutes les infirmières généralistes reconnues CRS. De même, la seule formation prévue pour intégration dans la liste des formations de l'OPT-HES était le «Certificat Le Bon Secours en Soins à la personne âgée et soins palliatifs» de 350 heures. Il a également été constaté que les cours du Bon Secours se déroulaient sur des périodes de 45 minutes.

**3.4** Il suit de là que la formation de la recourante dans le cadre de son cycle d'approfondissement en oncologie diffère de celle de l'art. 1 al. 4 let. b ch. 15 OPT-HES puisqu'elles ne comprennent pas le même nombre d'heures théoriques ; il ne s'agit donc pas là d'une même formation conduisant à des certificats dont la dénomination peut évoluer avec l'écoulement du temps. En outre, la Haute école de santé de Genève ainsi que le Département de l'instruction publique, de la culture et du sport de la République et canton de Genève ont pu confirmer que seule une formation dispensée par le Bon Secours a été prévue pour être intégrée à la liste de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES de sorte que le fait que le certificat de la recourante n'y figure pas ne consiste nullement en une lacune.

**3.5** Enfin, en tant que la recourante prétend qu'il aurait fallu tenir compte des heures de stage et de celles consacrées au travail de diplôme et réclame une comparaison de sa formation avec celle de l'art. 1 al. 4 let. b ch. 11 OPT-HES, elle invoque implicitement que le législateur aurait voulu prendre en compte des formations non mentionnées dans la liste. Or, dans la mesure où la liste de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES est exhaustive (cf. supra consid. 3.1) et qu'il est établi que seule une formation de l'institut Bon Secours devait y figurer (cf. supra consid. 3.4), il y a lieu d'admettre que sa critique est infondée. La question de savoir s'il eût eu lieu de prévoir une réglementation plus large pour l'obtention d'un titre HES a posteriori est une question politique sur laquelle le Tribunal administratif fédéral n'a pas à se prononcer.

**3.6** Sur le vu de l'ensemble de ce qui précède, le recours est infondé et doit être rejeté.

**4.**

Vu l'issue de la procédure, les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours doivent être mis à la charge de la recourante qui succombe (cf. art. 63 al. 1 PA et art. 1 al. 1 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (cf. art. 2 al. 1 et art. 4 FITAF). En l'espèce, les frais de procédure doivent être fixés à 1'500 francs ; ils sont entièrement compensés par l'avance de frais de 1'500 francs effectuée, le 30 août 2017, par la recourante.

Par ailleurs, il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à la recourante qui succombe (cf. art. 64 al. 1 PA en lien avec l'art. 7 al. 1 FITAF).

**5.**

La présente décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral (cf. art. 82 let. a, 86 al. 1 let. a LTF), aucune exception à sa recevabilité n'étant donnée en l'espèce, en particulier au regard de l'art. 83 let. t LTF (cf. arrêt du TF 2C\_937/2014 précité consid. 1).

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

**1.**

Le recours est rejeté.

**2.**

Les frais de procédure d'un montant de 1'500 francs sont mis à la charge de la recourante. Ils sont entièrement compensés par l'avance de frais déjà perçue.

**3.**

Il n'est pas alloué de dépens.

**4.**

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire)
- au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (acte judiciaire)

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

Le président du collège :

La greffière :

Pascal Richard

Muriel Tissot

**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). 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 : 19 juillet 2018