

# BGer 2C\_401/2024 vom 2. September 2025

Bundesgericht, 2025-09-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2C\\_401\\_2024](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_401_2024)

FR: TF 2C\_401/2024 du 2 septembre 2025

IT: TF 2C\_401/2024 del 2 settembre 2025

## Erwägungen

### E. 1

Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence ( art. 29 al. 1 LTF ) et contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis ( ATF 148 I 160 consid. 1).

#### E. 1.1

Le droit de recours des autorités fédérales selon l' art. 89 al. 2 let. a LTF est de nature abstraite et autonome. Il sert à assurer une application correcte et uniforme du droit fédéral (cf. ATF 148 II 369 consid. 3.3.1 et 3.3.7; 142 II 324 consid. 1.3.1; 136 II 359 consid. 1.2). Il en découle notamment que leur qualité pour recourir n'est pas liée à un intérêt digne de protection ou à un intérêt public spécifique, l'intérêt à une application uniforme du droit fédéral suffisant ( ATF 135 II 338 consid. 1.2.1; arrêts 1C\_43/2025 du 14 mars 2025 consid. 1; 2C\_392/2022 du 15 novembre 2022 consid. 1.2.3).

Le Département fédéral de l'intérieur a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral, en ce qui concerne les objets qui relèvent de son domaine de compétence ( art. 89 al. 2 let. a LTF ). La Commission a, notamment, pour tâches de statuer sur la reconnaissance des diplômes et titres postgrades étrangers (cf. art. 15 al. 3 et 50 al. 1 let. d de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires [loi sur les professions médicales, LPMéd; RS 811.11]), à savoir une réglementation qui ressortit au droit public ( art. 82 let. a LTF ). En tant que commission extraparlamentaire, la Commission fait partie de l'administration fédérale décentralisée (cf. art. 7a al. 1 let. a de l'ordonnance fédérale du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA; RS 172.010.1]). Elle est rattachée à l'Office fédéral de la santé publique (cf. art. 7 al. 3 et 8 al. 1 du règlement du 19 avril 2007 de la Commission des professions médicales (MEBEKO) [RS 811.117.2]) et donc au Département fédéral de l'intérieur. Partant, celui-ci a qualité pour recourir.

#### E. 1.2

En vertu de l' art. 90 LTF , le recours au Tribunal fédéral est recevable contre les décisions qui mettent fin à la procédure. Il est également ouvert contre les décisions finales partielles ( art. 91 LTF ), ainsi que contre les décisions préjudicielles et incidentes qui sont notifiées séparément et qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation ( art. 92 al. 1 LTF ). Les autres décisions préjudicielles et incidentes notifiées séparément peuvent faire l'objet d'un recours aux conditions de l' art. 93 al.1 LTF .

##### E. 1.2.1

L'arrêt attaqué a admis le recours de l'intimée et a renvoyé la cause à la Commission, afin qu'elle statue à nouveau dans le sens des considérants. Dans ceux-ci, le Tribunal administratif fédéral précise que ladite commission doit effectuer une véritable comparaison

entre, d'une part, la formation algérienne de la recourante, son expérience professionnelle, ainsi que ses formations continues et, d'autre part, les exigences de la formation en Suisse, et procéder selon la démarche décrite dans l'arrêt (cf. arrêt attaqué consid. 8.2). Cet arrêt constitue ainsi un arrêt de renvoi, avec pour conséquence qu'il s'agit, non pas d'une décision finale au sens de l' art. 90 LTF , mais d'une décision incidente (93 al. 1 LTF).

### **E. 1.2.2**

En vertu de l' art. 93 al. 1 let. a LTF , et sous réserve d'exceptions non réalisées en l'espèce (cf. art. 92 LTF ), les décisions incidentes ne peuvent faire l'objet d'un recours au Tribunal fédéral que si elles peuvent causer un préjudice irréparable.

Selon la jurisprudence, il y a un préjudice irréparable au sens de cette disposition légale lorsqu'une autorité dotée du pouvoir de décision est contrainte par un jugement de renvoi, ne lui laissant aucune latitude de jugement, de rendre une décision à ses yeux contraire au droit. Comme elle n'a pas qualité pour attaquer sa propre décision, celle-ci pourrait entrer en force sans que l'autorité puisse la déférer au Tribunal fédéral ( ATF 145 V 266 consid. 1.3; 145 I 239 consid. 3.3; 141 V 330 consid. 1.2). Pour pallier cet inconvénient, il convient qu'une autorité ayant qualité pour recourir puisse, en vertu de l' art. 93 al. 1 let. a LTF , attaquer d'emblée la décision de renvoi, ou le prononcé qui la confirme, devant le Tribunal fédéral. Selon la jurisprudence, cela est valable également pour les autorités, qui ne doivent pas elles-mêmes rendre une nouvelle décision à la suite d'un jugement de renvoi, lorsqu'elles ont certes qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral dans la cause en question, mais pas devant l'autorité judiciaire précédente (arrêts 9C\_292/2023 du 10 octobre 2023 consid. 1.2.2.1 non publié in ATF 150 II 153 ; 1C\_333/2020 du 22 octobre 2021 consid.1.2.3 non publié in ATF 148 II 92 ; 2C\_87/2020 du 8 mars 2021 consid. 1.2.3 et les références citées). Cela s'applique non seulement au cas où un département dépose un recours à la place de l'autorité subordonnée qui a rendu la décision initiale (arrêts 2C\_472/2017 du 7 décembre 2017 consid. 1.2; 2C\_1196/2012 du 25 avril 2013, consid. 1.2; 2C\_275/2008 du 19 juin 2008, consid. 1.2), mais aussi aux cas où un département recourt à la place d'une unité administrative en principe indépendante de l'administration fédérale, pour autant que le domaine juridique concerné relève du domaine d'activité du département recourant (cf. arrêt 2C\_87/2020 du 8 mars 2021 consid. 1.2.3, où le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFR] a formé un recours devant le Tribunal fédéral à la place de la Commission de la concurrence [COMCO]; cf. arrêt 1C\_333/2020 susmentionné consid.1.2.3).

### **E. 1.2.3**

En l'espèce, le Tribunal administratif fédéral a renvoyé la cause à la Commission, en lui imposant des prescriptions matérielles: celle-ci doit rendre une nouvelle décision dans laquelle elle devra procéder, en vertu de l'Accord, à une comparaison entre d'une part la formation algérienne, l'expérience professionnelle et les formations continues de la recourante et d'autre part les exigences de la formation en Suisse. Or, le recourant estime que cette comparaison n'a pas lieu d'être.

L'intimée pourrait certes former un recours contre cette nouvelle décision devant le Tribunal administratif fédéral. Toutefois, si elle ne le fait pas, par exemple parce qu'elle obtient une décision qui lui convient, le Département fédéral de l'intérieur, qui a recouru contre l'arrêt attaqué, n'aurait pas la qualité pour recourir contre cette nouvelle décision devant le Tribunal administratif fédéral et contester l'application de l'Accord. En effet, l' art.

48 PA [RS 172.021] ne prévoit pas de droit de recours général des autorités fédérales correspondant à l' art. 89 al. 1 let. a LTF (cf. ATF 127 II 32 consid. 2.e; arrêts 9C\_292/2023 susmentionné consid. 1.2.2.2; 1C\_333/2020 susmentionné consid. 1.2.4). In casu, il n'apparaît pas qu'une disposition fédérale confère un droit de recours spécial au Département fédéral de l'intérieur ( art. 48 al. 2 PA ).

Par conséquent, bien que la procédure au fond soit renvoyée à la Commission, l'arrêt attaqué entraîne, selon la jurisprudence susmentionnée, un préjudice irréparable pour le Département fédéral de l'intérieur, sous l'angle de l' art. 93 al. 1 let. a LTF .

### **E. 1.3**

Au surplus, le recours en matière de droit public, déposé en temps utile (art. 46 al. 1 let. b et 100 al. 1 LTF) et en la forme prévue ( art. 42 LTF ), à l'encontre d'un arrêt rendu, dans une cause de droit public ( art. 82 let. a LTF ), par le Tribunal administratif fédéral ( art. 86 al. 1 let. a LTF ), est recevable.

### **E. 2**

Saisi d'un recours en matière de droit public, le Tribunal fédéral examine librement la violation du droit fédéral et du droit international (cf. art. 95 let. a et b, ainsi que 106 al. 1 LTF). Il n'examine cependant la violation de droits fondamentaux que si ce grief a été invoqué et motivé par la partie recourante (cf. art. 106 al. 2 LTF ). Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits constatés par l'autorité précédente (cf. art. 105 al. 1 LTF ), à moins que ces faits n'aient été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l' art. 95 LTF (cf. art. 105 al. 2 LTF ), ce que la partie recourante doit exposer, de manière circonstanciée.

### **E. 3**

Le litige porte sur la reconnaissance (indirecte) professionnelle du diplôme de médecin-dentiste algérien détenu par l'intimée, ressortissante française, qui a été reconnu par la Roumanie conformément à la directive européenne 2005/36/CE.

### **E. 4**

Le département recourant estime que le cas de l'intimée est couvert par la directive 2005/36/CE. Toutefois, dès lors que celle-ci ne remplit pas une des conditions posées par cette directive pour la reconnaissance indirecte de son titre, à savoir les trois ans d'expérience professionnelle, la procédure serait close. En particulier, le droit primaire ne s'appliquerait pas et la Commission n'aurait pas à procéder à la comparaison imposée par le Tribunal administratif fédéral, sur la base de l'Accord. La Commission ne devrait effectuer une telle comparaison que dans le cadre de la directive 2005/36/CE.

#### **E. 4.1**

Il s'agit de déterminer sur quelle base légale la reconnaissance du diplôme de médecin-dentiste algérien de l'intimée, ressortissante française, reconnu par la Roumanie en vertu de l'art. 2 par. 2 de la directive 2005/36/CE, doit s'opérer (la présente cause diffère en cela de l' ATF 132 II 135 où le diplôme de docteur en médecine algérien en cause bénéficiait d'une reconnaissance académique en France et pas d'une reconnaissance professionnelle [sur cette différence: cf. infra consid. 6.7]). Après une présentation des textes applicables (cf. consid. 4.2 - 4.5), il sera analysé si cette reconnaissance doit se faire à l'aune de la directive 2005/36/CE (cf. infra consid. 5), puis, si tel n'est pas le cas, si elle doit

se faire en application de l'Accord (cf. infra consid. 6), ce que le Tribunal administratif fédéral a retenu dans son arrêt mais que le recourant conteste.

#### **E. 4.2**

La reconnaissance des diplômes et des titres postgrades étrangers est régie par les art. 15 LPMéd ("Reconnaissance de diplômes étrangers") respectivement 21 LPMéd ("Reconnaissance de titres postgrades étrangers"). Aux termes de l'al. 1 de ces dispositions, est reconnu le diplôme/titre postgrade étranger dont l'équivalence avec un diplôme fédéral est établie dans un traité sur la reconnaissance réciproque des diplômes/titres postgrades conclu avec l'État concerné; un diplôme/titre postgrade étranger reconnu déploie en Suisse les mêmes effets que le diplôme/titre postgrade fédéral correspondant (cf. art. 15 al. 2 et 21 al. 2 LPMéd). Selon l'al. 3 de ces dispositions, la reconnaissance relève de la compétence de la Commission des professions médicales. La Commission des professions médicales, si elle ne reconnaît pas un diplôme, fixe les conditions de l'obtention du diplôme fédéral correspondant ( art. 15 al. 4 LPMéd ).

#### **E. 4.3**

L'art. 1 let. a ALCP prévoit que l'objectif de cet texte, en faveur des ressortissants des États membres de la Communauté européenne et de la Suisse, est d'accorder 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. Selon l'art. 2 ALCP, les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité. Cette interdiction de discrimination est concrétisée à l'art. 9 par. 1 Annexe I ALCP pour les salariés et à l'art. 15 par. 1 Annexe I ALCP pour les indépendants (cf. ATF 136 II 241 consid. 11.3 et les références citées).

Afin de faciliter aux personnes ressortissantes des États membres de la Communauté européenne et de la Suisse l'accès aux activités salariées et indépendantes et leur exercice, ainsi que la prestation de services, les parties contractantes prennent les mesures nécessaires, conformément à l'annexe III, concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres et la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des parties contractantes concernant l'accès aux activités salariées et non salariées et l'exercice de celles-ci, ainsi que la prestation de services ( art. 9 ALCP ). Dans l'Annexe III ALCP, la Suisse s'est engagée à reconnaître les diplômes, certificats et autres titres conformément aux actes juridiques de l'Union européenne (UE) qui sont mentionnés dans ce texte. Parmi ces actes juridiques figure la directive 2005/36/CE, qui régit de manière générale la reconnaissance des qualifications professionnelles (cf. Annexe III, Section A, ch. 1 ALCP), qui a été déclarée applicable par décision n° 2/2011 du 30 septembre 2011 du Comité mixte UE-Suisse sur la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles (RO 2011 4859 ss).

#### **E. 4.4**

La directive 2005/36/CE met principalement en place un système de reconnaissance automatique des diplômes, notamment, de médecin spécialiste (cf. ch. 19 s. du préambule et art. 21 ss). 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 les titres présentés sont au nombre de ceux - figurant sur une liste - qui peuvent être reconnus. Il ne procède pas à un examen matériel des qualifications. À titre subsidiaire, la directive introduit le

régime général de reconnaissance des titres de formation, à savoir la possibilité de reconnaître le diplôme sur la base d'un examen matériel des qualifications, destiné à en établir l'équivalence, notamment pour les cas où le demandeur, pour un motif spécifique et exceptionnel, ne satisfait pas à certaines conditions des chapitres II et III (cf. art. 10 de la directive 2005/36/CE; cf. arrêt 2C\_622/2012 du 17 juin 2013 consid. 3.2.2).

#### **E. 4.5**

L'art. 2 de la directive 2005/36/CE détermine le champ d'application de celle-ci; l'art. 3 définit les différents termes et expressions utilisés dans ce texte.

Selon l'art. 2, la directive 2005/36/CE s'applique à tout ressortissant d'un État membre, y compris les membres des professions libérales, voulant exercer une profession réglementée (cf. art. 3 par. 1 let. a de la directive 2005/36/CE) dans un État membre autre que celui où il a acquis ses qualifications professionnelles, soit à titre indépendant, soit à titre salarié (par. 1); chaque État membre peut permettre sur son territoire, selon sa réglementation, l'exercice d'une profession réglementée aux ressortissants des États membres titulaires de qualifications professionnelles qui n'ont pas été obtenues dans un État membre (par. 2).

Les "qualifications professionnelles", au sens de la directive, sont notamment celles qui sont attestées par un "titre de formation" (cf. art. 3 par. 1 let. b de la directive 2005/36/CE). L'art. 3 par. 1 let. c de la directive 2005/36/CE contient la définition suivante du "titre de formation":

"Les diplômes, certificats et autres titres délivrés par une autorité d'un État membre désignée en vertu des dispositions législatives, réglementaires ou administratives de cet État membre et sanctionnant une formation professionnelle acquise principalement dans la Communauté; lorsque ce qui précède n'est pas d'application, un titre visé au paragraphe 3 est assimilé à un titre de formation".

Ce paragraphe 3 de l'art. 3 de la directive 2005/36/CE précise:

"Est assimilé à un titre de formation tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ledit titre conformément à l'art. 2 par. 2 de la directive 2005/36/CE, et certifiée par celui-ci."

Il s'agit de la reconnaissance indirecte ou "reconnaissance de la reconnaissance" (2C\_622/2012 du 17 juin 2013 consid. 3.2.3).

Ainsi, la directive 2005/36/CE permet aux États membres d'autoriser sur leur territoire l'exercice d'une profession réglementée aux ressortissants des États membres titulaires de "qualifications professionnelles" qui n'ont pas été obtenues dans un État membre (cf. art. 2 par. 2 de la directive 2005/36/CE). L'application de ce texte présuppose donc des "qualifications professionnelles" qui sont définies à l'art. 3 par. 1 let. b de la directive 2005/36/CE et qui doivent être attestées par un "titre de formation" (art. 3 par. 1 let. c de la directive 2005/36/CE). Parmi ces titres figure tout titre de formation délivré dans un pays tiers dès lors que son titulaire a, dans la profession concernée, une expérience

professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a déjà reconnu ledit titre (art. 3 par. 3 de la directive 2005/36/CE). Il ressort ainsi de ces dispositions que la personne étrangère, ressortissante d'un État membre, détentrice d'un diplôme d'un État tiers reconnu, en application de la directive 2005/36/CE, par un État membre sur la base de son droit interne et qui possède une expérience professionnelle de trois ans dans la profession concernée, tombe dans le champ d'application de la directive. Le second État membre, auprès duquel une demande de reconnaissance est formulée, doit alors procéder selon le régime général de reconnaissance des titres basé sur la comparaison des qualifications, en application de l'art. 10 let. g de la directive 2005/36/CE.

### **E. 5.1**

Il découle de ce qui précède que, pour tomber dans le champ d'application de la directive 2005/36/CE, la personne requérant la reconnaissance de son diplôme doit:

- être ressortissante d'un État membre,
- être au bénéfice de qualifications professionnelles (qu'elle veut faire reconnaître) attestée par :
  - ° un diplôme délivré par une autorité d'un État membre ou, à défaut,
  - ° un titre de formation délivré dans un pays tiers et posséder une expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu ledit titre, conformément à l'art. 2 par. 2 de la directive 2005/36/CE.

### **E. 5.2**

En l'espèce, il est constant que l'intimée, ressortissante française titulaire d'un diplôme de médecin-dentiste algérien reconnu par la Roumanie, en vertu de l'art. 2 par. 2 de la directive 2005/36/CE, n'a pas pratiqué "l'art dentaire" (profession réglementée au sens de cette directive) pendant trois ans dans ce pays européen ou en Suisse. Par conséquent, la reconnaissance du diplôme litigieux ne peut pas se faire sur la base de la directive 2005/36/CE, l'intimée ne remplissant pas la condition de l'art. 3 par. 3 de ce texte. Or, les art. 2 et 3 de la directive 2005/36/CE ont trait au champ d'application de celle-ci (cf. supra consid. 4.5). En effet, contrairement à ce que soutient le recourant, l'exigence de l'expérience professionnelle de trois ans sur le territoire de l'État membre qui a reconnu le diplôme de l'art. 3 par. 3 de la directive 2005/36/CE ou en Suisse, n'est pas une condition posée pour la reconnaissance du diplôme: elle est une condition posée à l'application de cette directive (cf. FRÉDÉRIC BERTHOUD, *La reconnaissance des qualifications professionnelles*, 2016, p. 104, 301 ss; 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. 154-155; BERNHARD ZAGLMAYER, *Anerkennung von Gesundheitsberufen in Europa*, 2016, n° 10.26 ss, p. 184). Si elle n'est pas remplie, la cause ne tombe pas dans le champ d'application de la directive 2005/36/CE et il n'y a pas lieu d'examiner si le diplôme en cause peut être reconnu à l'aune de celle-ci. Tel est le cas en l'espèce, comme l'a déterminé à bon droit le Tribunal administratif fédéral.

### **E. 6**

Dès lors que l'applicabilité de la directive 2005/36/CE à la présente affaire a été écartée, il reste à examiner si la reconnaissance du diplôme de l'intimée doit se faire sur la base de l'Accord. L'arrêt attaqué a conclu à l'application de ce texte, en se fondant sur la jurisprudence de la CJUE, mais le département recourant la conteste.

### **E. 6.1**

L'interprétation de l'Accord doit s'effectuer conformément aux règles de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (ci-après: CV; RS 0.111), à savoir selon les art. 31 ss CV qui codifient en substance le droit coutumier international (arrêt 2C\_158/2023 du 12 juillet 2024 consid. 3.1, destiné à la publication; ATF 147 V 402 consid. 9.2.1; 147 II 13 consid. 3.3, 1 consid. 2.3).

L'interprétation de l'Accord répond, au surplus, à des règles spécifiques. Ainsi, dans la mesure où l'application de l'Accord implique des notions de droit communautaire, l'interprétation de celles-ci doit se conformer à la jurisprudence pertinente de la CJUE antérieure à la date de sa signature (21 juin 1999) ( art. 16 par. 2 ALCP ). L'objectif de l'Accord étant de réaliser la libre circulation des personnes sur la bases des dispositions dans l'UE (cf. préambule), et les parties contractantes ayant convenu de prendre toutes les mesures nécessaires pour que les droits et obligations équivalant à ceux contenus dans les actes juridiques de la Communauté européenne trouvent application dans leurs relations ( art. 16 al. 1 ALCP ), le Tribunal fédéral s'inspire néanmoins de la jurisprudence postérieure à cette date, dans le but d'assurer une situation juridique parallèle entre les États membres de l'Union européenne, d'une part, et entre ceux-ci et la Suisse, d'autre part pour autant que des motifs sérieux ne s'y opposent pas ( ATF 149 I 248 consid. 6.7; 147 II 1 consid. 2.3). Les jurisprudences de la CJUE qui ne font que préciser ou confirmer des jurisprudences antérieures existantes au moment de la signature de l'Accord doivent être prises en compte (cf. ATF 145 IV 364 consid. 3.4.3 in fine).

### **E. 6.2**

Selon la jurisprudence de la CJUE, si la directive 2005/36/CE ne s'applique pas dans un cas donné, la reconnaissance du diplôme doit s'effectuer à l'aune des dispositions des traités constitutifs des Communautés européennes, respectivement de l'UE (droit primaire). Dans l'arrêt du 14 septembre 2000, C-238/98,

Hocsman , la CJUE a relevé que les directives relatives à la reconnaissance mutuelle des diplômes ont pour objet de faciliter l'accès aux activités non salariées (§ 31 et 32); cette affaire impliquait un ressortissant argentin, espagnol et français détenteur d'un diplôme en médecine argentin considéré comme équivalent au titre national par l'Espagne (et d'un diplôme de spécialiste en urologie espagnol), pays où il avait pratiqué, mais que la France a ensuite refusé de reconnaître; d'après cet arrêt, la situation d'Hocsman n'était pas "régie" par la directive de reconnaissance des diplômes de médecin ad hoc, son diplôme d'un pays tiers "ne remplissant pas les conditions posées par cette directive"; la CJUE a jugé que, dans les cas où ces directives ne s'appliquaient pas, la liberté d'établissement prévue à l'art. 52 du traité CE devait être interprétée en ce sens que l'État membre concerné était tenu de procéder à une comparaison entre les compétences attestées par les titres et l'expérience du demandeur et les connaissances et qualifications exigées par la législation nationale pour l'exercice d'une profession (§ 40). L'arrêt

Hocsman prescrit donc l'application du droit primaire, lorsqu'une situation ne tombe pas dans le champ d'application du droit secondaire. Dans cet arrêt, la CJUE s'est référée à

l'arrêt du 7 mai 1991, C-340/89,

Vlassopoulou , (qui fait partie de l'acquis bilatéral) dans lequel elle arrivait à la même conclusion, c'est-à-dire une obligation de procéder à une comparaison en vertu de l'art. 52 du traité CEE (§ 23), ceci afin de ne pas entraver le droit d'établissement garanti par le Traité (§ 15). Il s'agissait toutefois d'une affaire où aucune directive en matière de reconnaissance des diplômes donnant accès à la profession d'avocat n'avait encore été arrêtée. La CJUE a donc étendu cette jurisprudence

Vlassopoulou aux cas pour lesquels une directive existe mais qui ne tombent pas dans le champ d'application de celle-ci (cas

Hocsman ), soulignant que le Traité lui-même prévoyait la reconnaissance des diplômes et que le droit secondaire (les directives) n'en était que l'expression.

Dans deux cas subséquents (arrêt du 8 juillet 2021, C-166/20,

BB ; arrêt du 3 mars 2022, C-634/20,

Sosiaal- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto ), la CJUE est allée plus loin, en jugeant que le droit primaire s'appliquait également aux situations qui tombaient dans le champ d'application de la directive 2005/36/CE mais dans lesquelles les conditions posées par celle-ci pour la reconnaissance d'un diplôme n'étaient pas réalisées (GÜNTHARDT/TOBLER, Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Diplomanerkennung und ihre Bedeutung für das Freizügigkeitsabkommen Schweiz - EU, Jusletter du 3 avril 2023, n° [21] et [22]). Elle a considéré que les art. 45 et 49 TFUE, traitant de la libre circulation des travailleurs, imposait à l'État membre d'accueil d'apprécier la formation et les compétences professionnelles de la personne demandant la reconnaissance des qualifications professionnelles et de les comparer avec celles requises dans cet État.

### **E. 6.3**

Le Tribunal fédéral a déjà repris les deux premières causes susmentionnées (

Hocsman et

Vlassopoulou ) dans deux arrêts. Dans l' ATF 133 V 33 , il en a appliqué les principes et, après avoir mentionné l'obligation de comparaison de l'État d'accueil (consid. 9.4) dans les situations qui ne sont pas régies par une directive, il a renvoyé l'affaire à l'instance précédente, les faits n'étant pas suffisamment établis pour qu'il puisse lui-même procéder à la comparaison (consid. 9.5). Quant à l' ATF 136 II 470 , il reprend cette jurisprudence et rappelle que, lorsque la reconnaissance du diplôme en cause n'est pas réglée dans les directives topiques, l'autorité saisie d'une demande d'autorisation d'exercer une profession réglementée doit, sur la base des dispositions des traités constitutifs des Communautés européennes puis de l'Union européenne, examiner dans quelle mesure les connaissances et qualifications attestées par les documents produits correspondent à celles qui sont exigées pour exercer cette profession dans l'État membre d'accueil (consid. 4.1 in fine); il en a conclu que, dans le cas d'espèce, la reconnaissance, sur le plan suisse, des autorisations d'enseigner litigieuses ne pouvait être refusée sur la seule base de l'accord intercantonal topique.

Le Tribunal fédéral vient de confirmer cette approche, sur la base des principes généraux rappelés ci-dessus (cf. consid. 6.1). Il a ainsi jugé que, même lorsqu'une personne demandant la reconnaissance de qualifications professionnelles tombe dans le champ

d'application de la directive 2005/36/CE mais qu'elle ne remplit pas les conditions qui y sont fixées pour la reconnaissance de qualifications professionnelles, il convient de procéder, à titre subsidiaire, à une comparaison, telle que mentionnée ci-dessus, sur la base de l'interdiction de discrimination ancrée dans l'Accord (cf. art. 2 ALCP et art. 9 ou 15 Annexe I ALCP ; cf. arrêt 2C\_49/2024 du 6 août 2025 consid. 5.4, destiné à la publication).

#### **E. 6.4**

Quant à la doctrine, elle souligne, au sujet de la jurisprudence susmentionnée de la CJUE, que le droit primaire (cf. supra consid. 6.2), à savoir le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), s'applique, lorsqu'une situation donnée ne tombe pas dans le champ d'application du droit secondaire respectivement qu'elle n'en remplit pas les conditions et que dans de tels cas la libre circulation des travailleurs, garantie par les (actuels) art. 45 et 49 TFUE, impose à l'État d'accueil de procéder à l'examen comparatif mentionné ci-dessus (cf. FRÉDÉRIC BERTHOUD, op. cit., p. 362; ASTRID EPINEY, Zur Reichweite der «Sperrwirkung» des Sekundärrechts, AJP 2021, p. 849 ss; ASTRID EPINEY, Zur Reichweite der Pflicht zur Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Diplome, 2024, n° 38; NINA GAMMENTHALER, op. cit., p. 154 in fine; JOEL GÜNTHARDT, Switzerland and the European Union: The Implications of the Institutional Framework and the Right of Free Movement for the Mutual Recognition of Professional Qualifications, 2021, p. 260 ss; GÜNTHARDT/TOBLER, op. cit., n° [6], [9] et [23]; POVEDONO PERAINATO/SENDTIER, Anerkennung von Berufsqualifikationen/Arztberuf/Befristung der Berechtigung, ZESAR, p. 441 ss, spéc. 44). Plus particulièrement, elle est d'avis que l'arrêt

Hocsman s'applique aux personnes possédant un diplôme d'un pays tiers reconnu par un État membre mais ne possédant pas trois ans d'expérience professionnelle (JOEL GÜNTHARDT, op. cit., p. 216).

Les auteurs sont d'avis que les principes développés dans cette jurisprudence valent également dans le cadre de l'Accord et que, par conséquent, lorsqu'une situation donnée n'est pas couverte par la directive 2005/36/CE respectivement qu'elle n'en remplit pas les conditions matérielles, l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité de l' art. 2 ALCP , repris à l' art. 9 Annexe I ALCP pour les travailleurs et 15 Annexe I ALCP pour les indépendants, impose une comparaison entre les diplômes et expérience professionnelle de la personne concernée et les qualifications exigées par le droit national (FRÉDÉRIC BERTHOUD, op. cit., p. 368 ss; NINA GAMMENTHALER, op. cit., p. 340 et 348; ASTRID EPINEY, Sekundärrecht, op. cit., p. 849 ss, ch. III in fine; ASTRID EPINEY, Zur Reichweite der Pflicht zur Prüfung der Gleichwertigkeit ausländischer Diplome, n° 34; GÜNTHARDT/TOBLER, op. cit., n° [52]).

#### **E. 6.5**

En résumé, la jurisprudence de la CJUE est claire quant à l'application du droit primaire (TFUE) (cf. supra consid. 6.2). Le Tribunal fédéral a déjà repris l'interprétation du droit européen pour celle de l'Accord dans trois arrêts (cf. supra consid. 6.3), à savoir que lorsque la reconnaissance de qualifications professionnelles ne tombe pas dans le champ d'application de la directive topique (actuellement la directive 2005/36/CE), respectivement lorsque la personne demandant la reconnaissance n'en remplit pas les conditions, l'autorité compétente doit, sur la base de l'interdiction de discrimination contenue dans l'Accord (cf. art. 2 ALCP et art. 9 ou 15 Annexe I ALCP ) et du principe de proportionnalité, examiner

dans quelle mesure les connaissances et qualifications attestées par les documents produits correspondent à celles qui sont exigées pour exercer cette profession dans l'État membre d'accueil. De plus, la doctrine estime que les principes développés dans cette jurisprudence valent également dans le cadre de l'Accord (cf. supra consid. 6.4).

Cette approche s'explique par le fait que, comme l'ont relevé la CJUE et les juges précédents, les directives ont pour objectif de faciliter la reconnaissance mutuelle des diplômes, en établissant des règles et des critères communs qui aboutissent, dans la mesure du possible, à la reconnaissance automatique des qualifications professionnelles; il serait donc paradoxal qu'elles aient pour effet de rendre plus difficile, voire impossible la reconnaissance de diplômes dans les situations qui ne sont pas couvertes par ces textes. Comme le souligne la CJUE, le droit primaire prévoit la reconnaissance des diplômes et le droit dérivé n'est que la manifestation de cette reconnaissance (cf. arrêt

Hocsman , § 34; cf. JOEL GÜNTHARDT, op. cit., p. 215). De plus, ces arrêts ne sont que "l'expression jurisprudentielle d'un principe inhérent aux libertés fondamentales du traité" (arrêt

Hocsman , § 24). Or, tel que souligné par les juges précédents, l' art. 1 let. a ALCP et les garanties générales d'établissement et d'accès à une activité économique consacrées dans l'Accord, notamment à son Annexe I, sont similaires à celles de l'art. 49 par. 2 TFUE, ce qui implique de s'inspirer de la jurisprudence de la CJUE, afin d'assurer une situation juridique parallèle (cf. supra consid. 6.1).

#### **E. 6.6**

Il découle de ce qui précède que le droit à la reconnaissance d'un diplôme est aussi garanti par les libertés fondamentales de droit primaire et découle directement de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité de l' art. 2 ALCP , respectivement de la concrétisation de ce principe aux art. 9 et 15 Annexe I ALCP . Ainsi, si ni le système de reconnaissance automatique de la directive 2005/36/CE ni le système général établi par celle-ci ne s'appliquent à une situation donnée, le droit à la reconnaissance de qualifications professionnelles découle directement de l'interdiction de discrimination de l'ALCP. En effet, dans la mesure où l'accès à une profession donnée est subordonné à un diplôme national déterminé, il peut être une source de discrimination importante contre les ressortissants de l'UE (cf. arrêt 2C\_49/2024 susmentionné consid. 5.2). Ceci a pour conséquence qu'une personne ressortissante d'un État membre a droit à ce que l'État d'accueil saisi d'une demande de reconnaissance procède à une comparaison entre les connaissances et qualifications attestées par les documents produits et celles qui sont exigées pour exercer cette profession dans l'État membre d'accueil. À cette fin, il doit tenir compte de tous les diplômes, certificats et autres titres, ainsi que de l'expérience professionnelle de la personne intéressée. Lorsque la comparaison montre que la correspondance n'est que partielle, l'autorité peut exiger de la personne concernée qu'elle établisse avoir acquis les connaissances et qualifications manquantes par une formation additionnelle, des examens complémentaires ou une expérience pratique (cf. ATF 136 II 470 consid. 4.1 et les références citées, 133 V 33 consid. 9.4). Si celle-ci établit les avoir acquises, la Commission doit reconnaître l'équivalence des qualifications professionnelles. Dans le cas inverse, elle doit fixer les conditions de l'obtention du diplôme fédéral, en tenant compte du parcours et de l'expérience professionnelle de la personne intéressée et, le cas échéant, décider si elle doit passer l'examen fédéral complet ou des parties de celui-ci

uniquement (cf. art. 15 al. 4 LPMéd, art. 6 de l'ordonnance fédérale du 26 novembre 2008 concernant les examens fédéraux des professions médicales universitaires [Ordonnance concernant les examens LPMéd; RS 811.113.3]), comme le relève le Tribunal administratif fédéral. Dans le cadre de cet examen, l'autorité compétente dispose d'une marge d'appréciation considérable (arrêt 2C\_49/2024 susmentionné consid. 5.4).

#### **E. 6.7**

Le Département recourant souligne que s'il devait effectuer une telle comparaison pour les personnes, ressortissantes d'un État membre, détentrices d'un diplôme obtenu dans un État tiers, il assumerait la même tâche que les universités suisses auxquelles ces personnes auraient demandé la reconnaissance de leurs diplômes. Le même parcours serait donc évalué par deux autorités différentes, ce qui pourrait amener à des décisions "contradictoires".

Avec une telle argumentation, le recourant met simplement en évidence les conséquences découlant de la distinction à opérer, en matière de reconnaissance de diplômes entre États, entre la reconnaissance à des fins professionnelles et la reconnaissance à des fins académiques. La première a pour but l'exercice d'une profession dont l'accès est subordonné à certaines conditions, dont la possession de qualifications professionnelles déterminées. La seconde vise l'accès aux études supérieures, la poursuite de ces études et la reconnaissance du diplôme final, partant la mobilité des étudiants, et pas des professionnels même si elle contribue à la favoriser ( ATF 136 II 470 consid. 4.2 et les références citées). La reconnaissance académique permet de déterminer à quel niveau une formation étrangère correspond en Suisse. Elle peut également être produite dans le cadre d'une procédure pour la reconnaissance professionnelle et aider l'autorité compétente en la matière à se prononcer en tant qu'elle la renseigne sur le niveau, la durée et le contenu de la formation étrangère (arrêt 2C\_493/2017 du 5 février 2018 consid. 2.2 et l'auteur cité). L'existence de la procédure de la reconnaissance à des fins académiques ne peut pas avoir comme conséquence le refus de l'application de l'Accord pour le motif que cette application mettrait en oeuvre, le cas échéant en parallèle de la procédure de la reconnaissance à des fins académiques, celle en matière de reconnaissance à des fins professionnelles. Finalement, on ne perçoit pas le risque d'obtenir des décisions "contradictoires". En effet, la reconnaissance académique, qui détermine quel est le niveau de connaissance de la personne concernée, vise la poursuite d'études et l'acquisition de connaissances supplémentaires, alors que la reconnaissance professionnelle permet, à terme, de pratiquer en tant que médecin. On peut donc supputer que la seconde se fera à l'aune de critères comparatifs plus stricts que la première, l'enjeu étant plus important. De plus, la seconde peut se fonder sur l'ensemble de la formation et l'expérience professionnelle, alors que la première ne peut en principe être évaluée que par rapport aux seuls titres de formation ( ATF 136 II 470 consid. 4.2).

#### **E. 6.8**

Finalement, dans la mesure où le département recourant allègue que la Commission n'est pas compétente pour procéder à la comparaison susmentionnée, il ne saurait être suivi. Ce travail intervient dans le cadre de la reconnaissance professionnelle des diplômes. Or, comme le recourant le souligne lui-même, les tâches et compétences de la Commission sont énumérées de manière exhaustive à l'art. 50 LPMéd et elles comprennent celle consistant à statuer sur la reconnaissance des diplômes et des titres postgrades étrangers (cf. let. d), qui est reprise aux art. 15 al. 3 LPMéd pour le diplôme étranger et à l'art. 21 al. 3 pour les titres

postgrades (cf. également art. 4 al. 2 de l'ordonnance fédérale du 27 juin 2007 concernant les diplômes, la formation universitaire, la formation postgrade et l'exercice des professions médicales universitaires [ordonnance sur les professions médicales, OPMéd; RS 811.112.0]).

#### **E. 7**

Il découle de ce qui précède que le recours du Département fédéral de l'intérieur est rejeté.

Succombant dans l'exercice de ses attributions officielles sans que son intérêt patrimonial ne soit en cause, la Confédération ne peut pas être condamnée au paiement des frais de justice ( art. 66 al. 1 et 4 LTF ). L'intimée, qui obtient gain de cause avec l'assistance partielle d'une avocate (dépôt d'une réponse au recours) dont le mandat a pris fin durant la procédure, a droit à des dépens à la charge de la Confédération ( art. 68 al. 1 et 2 LTF ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.