

BVGer B-1058/2022 vom 8. Oktober 2024

Bundesverwaltungsgericht, 2024-10-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_B-1058_2022

FR: TAF B-1058/2022 du 8 octobre 2024

IT: TAF B-1058/2022 del 8 ottobre 2024

Regeste

Reconnaissance de certificat/formation

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal est compétent pour statuer sur le présent recours (art. 31, 32 et 33 let. h 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 recourante (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.

E. 2

La décision attaquée présente la particularité d'avoir été rendue à la suite d'une deuxième demande de reconnaissance de diplôme (consid. A et B).

E. 2.1.1

Une fois que la décision est entrée en force (soit qu'elle n'ait pas fait l'objet d'un recours soit qu'un recours contre celle-ci ait été déclaré irrecevable), il est possible d'adresser une demande de réexamen à l'autorité administrative en vue de la reconsidération d'une décision qu'elle a rendue. Cette requête - non soumise à des exigences de délai ou de forme - n'est pas expressément prévue par la PA ; la jurisprudence et la doctrine l'ont cependant déduite de l'art. 66 PA, qui prévoit le droit de demander la révision des décisions de l'autorité de recours, et des art. 8 et 29 al. 2 Cst. (ATF 146 I 185 consid. 4.1 et 136 II 177 consid. 2.1 ; ATAF 2019 I/8 consid. 4.2.1 et 2008/52 consid. 3.2.3 ; arrêts du TAF B-4052/2023 du 19 septembre 2024 consid. 5.1.2 et A-1561/2017 du 5 mars 2018 consid. 4.2.1 et les réf. cit. ; Raphaël Gani, in : CR PA, 2024, art. 66 PA no 11 ; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, p. 491 ; Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3e éd. 2013, no 725). Si une telle requête peut être présentée en tout temps et n'est en particulier pas soumise aux délais applicables aux demandes de révision proprement dites (à savoir les délais de l'art. 67 PA), l'autorité saisie est fondée à estimer qu'elle est tardive en application du principe de la bonne foi (JAAC 2000/64.99 ; Tanquerel, op. cit., p. 489, Moor/Poltier, *Droit administratif*, vol. II, 3e éd. 2011, p. 398).

E. 2.1.2

Dans la mesure où la demande de réexamen est un moyen de droit extraordinaire, l'autorité administrative n'est tenue de s'en saisir qu'à certaines conditions. Tel est le cas, lorsque le

requérant invoque l'un des motifs de révision prévus par l'art. 66 PA, notamment une irrégularité de la procédure ayant abouti à la première décision ou des faits, respectivement des moyens de preuve nouveaux et importants ou lorsque les circonstances se sont modifiées dans une mesure notable - dans les faits ou exceptionnellement sur le plan juridique - depuis le prononcé de la décision matérielle mettant fin à la procédure ordinaire (ATAF 2019 I/8 consid. 4.2.2 et 2010/27 consid. 2.1 qui parle de demande d'adaptation dans ce dernier cas et de reconsidération qualifiée dans le premier ; arrêts du TAF B-4052/2023 du 19 septembre 2024 consid. 5.1.1). En présence de l'un de ces motifs, l'autorité doit entrer en matière et cela fait, dans une deuxième étape, elle examinera si le motif retenu (le moyen de preuve nouveau et important p. ex.) conduit effectivement à une modification de la décision à réviser (Gani, op. cit., art. 66 PA no 35 ss ; Moor/Poltier, op. cit., p. 398). Dans les autres situations, l'autorité administrative n'est pas tenue de réexaminer sa décision, mais est libre de le faire (ATAF 2019 I/8 consid. 4.2.2 et 2010/5 consid. 2.1.1).

E. 2.1.3

Selon la pratique en vigueur en matière de révision, applicable par analogie à l'institution du réexamen, les faits nouveaux ne peuvent entraîner la révision ou le réexamen d'une décision entrée en force que s'ils sont pertinents et suffisamment importants pour conduire à une nouvelle appréciation de la situation (ATF 136 II 177 consid. 2.2.1, 131 II 329 consid. 3.2 ; ATAF 2019 I/8 consid. 4.2.2 ; arrêts du TAF B-4052/2023 du 19 septembre 2024 consid. 5.1.1 s. et A-3595/2015 du 21 septembre 2016 consid. 2.1.2). En d'autres termes, il est nécessaire que les faits nouveaux soient décisifs et que les moyens de preuve offerts soient propres à les établir. Par faits nouveaux, il faut comprendre des faits que le requérant ne connaissait pas lors de la première décision ou dont il ne pouvait se prévaloir ou n'avait pas de raison de se prévaloir à l'époque (ATF 136 II 177 consid. 2.1). Cela implique aussi qu'il doit avoir fait preuve de toute la diligence que l'on peut exiger de lui. Celle-ci fera en particulier défaut si la découverte du fait ou du moyen de preuve est le fruit de recherches qui auraient pu et dû être effectuées plus tôt (ATAF 2019 I/8 consid. 4.2.1 et 2013/37 consid. 2.1).

E. 2.2.1

En l'espèce, l'autorité inférieure s'était déjà prononcée sur la reconnaissance du diplôme bulgare de la recourante. Elle avait rendu une première décision sur cette question le 31 décembre 2007 (consid. A.b). Cette décision n'a pas été contestée ; elle est donc entrée en force. De plus, elle a même été partiellement exécutée dans la mesure où la recourante s'est soumise au stage d'adaptation que cette décision prévoyait. La seconde décision du 26 juin 2011 rendue par l'autorité inférieure avait un autre objet, à savoir le respect des mesures de compensation alors décidées (consid. A.c). Par conséquent, la réforme partielle de cette décision consécutive par l'autorité de recours d'alors ne change rien à la présente affaire (consid. A.d).

E. 2.2.2

La nouvelle demande de reconnaissance, déposée le 10 septembre 2020, avait pour objet d'examiner une nouvelle fois les conditions de la reconnaissance du diplôme bulgare de la recourante. Dans la mesure où cela remettait en cause la décision du 31 décembre 2007, l'autorité inférieure aurait dû qualifier cette nouvelle demande de demande de reconsidération de la décision de 2007. Elle aurait dû examiner si les conditions d'entrée en

matière étaient bien réunies (consid. 2.1.2). Elle aurait en particulier dû examiner si le changement de cadre juridique - à savoir l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne et les changements législatifs qui s'en sont suivis (consid. 4.2) - constituait un motif suffisant pour rouvrir le dossier. Au lieu de cela, elle est implicitement entrée en matière sur la demande de reconsidération, puisqu'elle a rendu, en date du 8 février 2022, une nouvelle décision au fond, qui est l'objet de la présente procédure de recours. La décision attaquée dans la présente procédure mentionne bien la procédure précédente (p. 7). Cette décision examine la situation de la recourante à la lumière du droit actuellement en vigueur et prend en compte les formations suivies par la recourante depuis la précédente procédure de reconnaissance. Elle prononce enfin de nouvelles mesures de compensation (p. 8 s.). Le Tribunal n'a pas à se prononcer plus avant sur cette manière de procéder. Selon la jurisprudence, le juge ne doit examiner comment l'administration a tranché la question de l'entrée en matière que lorsque ce point est litigieux, c'est-à-dire quand l'administration a refusé d'entrer en matière et que la personne concernée a interjeté recours pour ce motif (ATF 147 V 234 consid. 2.1, 130 V 64 consid. 2, 117 V 198 consid. 3a, 109 V 262 consid. 3 et 109 V 108 consid. 2b ; arrêts du TF 9C_351/2020 du 21 septembre 2020 consid. 3.1, 9C_789/2012 du 27 juillet 2013 consid. 2.2 et I 132/03 du 26 avril 2005 consid. 2). Par ailleurs, le Tribunal a déjà relevé que la pratique de l'autorité inférieure en matière de reconsidération de décisions précédemment rendues n'est pas uniforme (arrêts du TAF B-4052/2023 du 19 septembre 2024 consid. 6.2).

E. 2.2.3

Il s'agit donc maintenant pour le Tribunal d'examiner si cette nouvelle décision sur la reconnaissance du diplôme bulgare de la recourante a été rendue conformément au droit de fond (consid. 3.1.3 et 4).

E. 2.2.4

Dans ce cadre, le droit applicable est celui en vigueur au moment où la nouvelle décision est rendue. En effet, une nouvelle loi s'applique aux faits duratifs antérieurs à son entrée en vigueur - comme une formation universitaire bulgare en l'espèce - et leur attribuera pour la partie de leur déroulement postérieur à sa date d'entrée en vigueur la conséquence juridique qu'elle attache aux faits en question (sur cette question : Milena Pirek, L'application du droit public dans le temps : la question du changement de loi, thèse, 2018, nos 468 et 494). Par voie de conséquence, la recourante ne saurait rien tirer des constatations et des décisions rendues dans la première procédure. En effet, celles-ci ne peuvent aucunement être vues comme des assurances données par l'autorité inférieure, étant donné que le principe de la bonne foi ne s'applique pas en cas de changement de loi comme en l'espèce (entre autres : ATF 108 Ib 352 consid. 4a cc ; Pirek, op. cit., no 107).

E. 3.1

La loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les professions de la santé (LPSan, RS 811.21), entrée en vigueur le 1er 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 ; 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). Pour les optométristes, la détention d'un Bachelor of science HES en optométrie est nécessaire (art. 12 al. 2 let. f LPSan).

E. 3.2

Venant préciser l'art. 3 LPSan qui définit les compétences générales des personnes ayant terminé leurs études dans une profession de santé, l'art. 5 de l'ordonnance du 13 décembre 2019 relative aux compétences professionnelles spécifiques aux professions de la santé selon la LPSan (ordonnance relative aux compétences LPSan, OCPSan, RS 811.212) énonce que les personnes ayant terminé le cycle bachelor de sage-femme doivent être capables : a.d'assumer, dans leur domaine spécialisé, la responsabilité de la prise en charge, du conseil et de la surveillance de la femme, de l'enfant et de la famille durant la période de la grossesse, de l'accouchement, du postpartum et de l'allaitement jusqu'à la fin de la première année de vie de l'enfant et de coordonner ces activités ; b.d'évaluer l'état de santé de la femme durant la période de préconception et celui de la femme et de l'enfant durant la période périnatale, de poser des diagnostics dans leur domaine spécialisé et de définir, de mettre en place et d'évaluer les interventions spécifiques en collaboration avec la femme et sa famille ; c.de guider le déroulement physiologique de la période périnatale, d'entreprendre les interventions adéquates sur la base de connaissances scientifiques actuelles et d'en assurer le suivi ; d.de dépister les écarts de la norme durant la période périnatale, d'évaluer les risques, d'ordonner les mesures nécessaires au maintien de la santé, si besoin en impliquant d'autres spécialistes ; e.de détecter, chez la femme et l'enfant, les indicateurs de pathologies durant la période périnatale ainsi que les maladies préexistantes et les risques psychosociaux, et de prendre les mesures nécessaires en collaborant avec l'équipe interprofessionnelle ; f.de détecter les situations d'urgence, de fixer les priorités et de prendre les mesures nécessaires pour la femme et l'enfant, ainsi que de s'assurer au besoin qu'elles sont également mises en oeuvre par l'équipe interprofessionnelle ; g.de garantir une prise en charge périnatale adaptée aux besoins dans le contexte institutionnel ou à domicile ; h.d'évaluer l'efficacité de leurs interventions au moyen de standards de qualité ; i.de pratiquer une communication centrée sur la personne afin d'identifier les besoins des personnes concernées, de leur fournir un conseil spécialisé et de s'engager pour qu'elles soient intégrées dans le processus décisionnel ; j.d'identifier les besoins de recherche dans le domaine de la périnatalité, de participer à la résolution de questions de recherche et, sur la base de leur expertise clinique, de contribuer à une transposition efficace des connaissances dans la pratique professionnelle ; k.de transmettre aux femmes, aux familles, à leurs pairs et aux membres d'autres groupes professionnels le savoir propre au domaine de la périnatalité et de faire valoir la perspective des soins périnataux au sein d'équipes interprofessionnelles.

E. 3.3

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 (arrêts du TAF B-1553/2022 du 15 janvier 2024 consid. 2.2, B-560/2021 du 11 novembre 2022 consid. 2.1, B-4124/2022 du 24 octobre 2023 consid. 2.2 ; décision incidente du TAF B-1813/2020 du 26 février 2021 consid. 2.2.3). A teneur de cette disposition, un diplôme étranger est reconnu si son équivalence avec un diplôme suisse visé à l'art. 12 al. 2 est établie dans les cas suivants : elle est prévue dans un traité sur la reconnaissance réciproque des diplômes conclu avec l'Etat 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).

E. 4.1

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681) constitue un traité visé à l'art. 12 al. 1 let. a LPSan. Cet accord ainsi que la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (ci-après : la directive 2005/36/CE ; Journal officiel de l'Union européenne 255 du 30 septembre 2005 p. 22) sont applicables à la présente procédure.

E. 4.2

Depuis la première procédure de reconnaissance, la Bulgarie est devenue membre de l'Union européenne. Le Protocole du 27 mai 2008 à l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses états membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, concernant la participation, en tant que parties contractantes, de la République de Bulgarie et de la Roumanie, à la suite de leur adhésion à l'Union européenne (RS 0.142.112.681.1) contient une Déclaration conjointe sur l'adaptation de l'annexe III de l'accord qui dispose que les parties contractantes déclarent qu'afin d'assurer la bonne exécution de l'accord, son annexe III sera adaptée dès que possible de manière à y intégrer, entre autres, la directive 2005/36/CE, telle que modifiée par la directive 2006/100/CE, et de nouvelles entrées suisses.

E. 4.3

Selon l'art. 43 par. 1 de la directive 2005/36/CE, chaque Etat membre reconnaît comme preuve suffisante - pour les ressortissants des Etats membres dont les titres de formation de sage-femme répondent à l'ensemble des exigences minimales de formation prévues à l'article 40, mais, en vertu de l'article 41, ne sont reconnus que s'ils sont accompagnés de l'attestation de pratique professionnelle visée à l'article 41, paragraphe 2 - les titres de formation délivrés par ces Etats membres avant la date de référence visée à l'annexe V, point 5.5.2, accompagnés d'une attestation certifiant que ces ressortissants se sont consacrés effectivement et licitement aux activités en cause pendant au moins deux années consécutives au cours des cinq années précédant la délivrance de l'attestation.

E. 4.4

Selon la directive 2006/100/CE du 20 novembre 2006 portant adaptation de certaines directives dans le domaine de la libre circulation des personnes, en raison de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, applicable pour la Suisse selon l'annexe III section A de l'ALCP, tel que modifiée par l'art. 1 de la directive no 2/2011 du Comité mixte UE-CH du 30 septembre 2011, approuvée par l'Assemblée fédérale le 14 décembre 2012 (RO 2011 4859, 2013 2415 3033 ; FF 2012 4103), à l'annexe V, rubrique V.5, point 5.5.2. "Titres de formation de sage-femme", le texte suivant est inséré entre les informations relatives à la Belgique et celles relatives à la République tchèque : Pays Titre de formation Organisme qui délivre le titre de formation Titre professionnel Date de référence - " " " " a 1er janvier 2007 Bulgarie Diplôme d'enseignement supérieur au niveau de qualification "Bachelor" avec la qualification professionnelle "sage-femme". Université Sage-femme 1er janvier 2007

E. 4.5.1

Selon l'art. 23 par. 6 de la directive 2005/36/CE, chaque Etat membre reconnaît comme preuve suffisante pour les ressortissants des Etats membres dont les titres de formation [...] de sage-femme [...] ne répondent pas aux dénominations figurant pour cet Etat membre à l'annexe V, points [...] 5.5.2 et [...], les titres de formation délivrés par ces Etats membres accompagnés d'un certificat délivré par les autorités ou organismes compétents. Le certificat visé au premier alinéa atteste que ces titres de formation sanctionnent une formation conforme respectivement aux articles 24, 25, 28, 31, 34, 35, 38, 40 et 44 et sont assimilés par l'Etat membre qui les a délivrés à ceux dont les dénominations figurent à l'annexe V, points [...] 5.5.2 et [...].

E. 4.5.2

En l'espèce, le diplôme bulgare de la recourante n'est pas un "bachelor" (consid. A.a). Elle a donc besoin d'un certificat délivré par les autorités bulgares conformément à ce qui vient d'être exposé. Or, selon le Certificat établi le 22 août 2018 par le Ministère bulgare de la santé, en vue de la reconnaissance de la qualification professionnelle acquise de la recourante (pièce annexe à la demande de reconnaissance), il est nécessaire d'appliquer le régime général de la reconnaissance des preuves de la formation. Il n'est donc pas question ici d'une reconnaissance automatique (art. 21 ss de la directive 2005/36/CE) du diplôme bulgare de la recourante dont la reconnaissance doit être appréciée selon le chapitre 1 du Titre III de la directive 2005/36/CE (régime général de reconnaissance des titres de formation).

E. 4.6.1

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

E. 4.6.2

En vertu de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE, l'art. 13 ne fait pas obstacle à ce que l'Etat membre d'accueil exige du demandeur qu'il accomplisse un stage d'adaptation pendant trois ans au maximum ou se soumette à une épreuve d'aptitude dans un des cas suivants : a) lorsque la durée de la formation dont il fait état en vertu de l'art. 13, par. 1 ou 2, est inférieure d'au moins un an à celle requise dans l'Etat membre d'accueil ; b) lorsque la formation qu'il a reçue porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le titre de formation requis dans l'Etat membre d'accueil ; c) lorsque la profession réglementée dans l'Etat membre d'accueil comprend une ou plusieurs activités professionnelles réglementées qui n'existent pas dans la profession correspondante dans l'Etat membre d'origine du demandeur, au sens de l'art. 4, par. 2, et que cette différence est caractérisée par une formation spécifique qui est requise dans l'Etat membre d'accueil et qui porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par l'attestation de compétences ou le titre de formation dont le demandeur fait état.

E. 4.7

Par ailleurs, l'art. 3 par. 1 let. g de la directive 2005/36/CE définit le stage d'adaptation comme l'exercice d'une profession réglementée qui est effectué dans l'Etat membre d'accueil sous la responsabilité d'un professionnel qualifié et qui est accompagné éventuellement d'une formation complémentaire. Le stage fait l'objet d'une évaluation. Les modalités du stage et de son évaluation ainsi que le statut du stagiaire migrant sont déterminés par l'autorité compétente de l'Etat membre d'accueil. Le stage d'adaptation sert à évaluer l'exercice de la profession concernée sous la responsabilité d'un professionnel qualifié et à compenser les lacunes de la formation étrangère. L'examen et la validation des connaissances du requérant permettent de vérifier et de garantir l'équivalence avec les exigences suisses pour l'obtention du titre de formation demandé. Les critères spécifiquement définis doivent être évalués à cette occasion (arrêt du TAF B-404/2019 du 28 décembre 2020 consid. 4.5.1). Les modalités du stage comprennent en particulier sa durée, son contenu et sa forme (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. 208). L'autorité dispose d'une grande marge de manoeuvre s'agissant notamment de fixer la durée du stage, celle-ci devant toutefois être en corrélation avec la nature et l'ampleur des connaissances manquantes (Frédéric Berthoud, *La reconnaissance des qualifications professionnelles*, p. 323 ; voir aussi l'arrêt du TAF B-3421/2022 du 22 février 2023 consid. 4.1 in fine).

E. 4.8.1

L'Etat d'accueil se trouve en droit de définir les connaissances et les qualifications nécessaires à l'exercice d'une profession réglementée. Les autorités dudit Etat doivent, lors de la reconnaissance, tenir compte de celles déjà acquises par le demandeur dans un autre Etat membre, notamment son expérience professionnelle, de manière à éviter d'entraver de manière injustifiée l'exercice des libertés fondamentales (arrêts de la Cour de justice de l'Union européenne [ci-après : la CJUE] C-426/09 du 2 décembre 2010, Askoxilakis, par. 66 à 72 ; C-345/08 du 10 décembre 2009, Pelsa, par. 34-37 ; voir aussi arrêt du TF 2C_422/2020 du 5 janvier 2021 consid. 6.3.3 ; arrêts du TAF B-1553/2022 du 15 janvier 2024 consid. 3.3.1, B-5719/2020 du 9 mai 2022 consid. 3.3.1, B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.1 et B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.1).

E. 4.8.2

S'agissant des matières de l'enseignement, seules les différences substantielles doivent être prises en compte (art. 14 par. 1 point b de la directive 2005/36/CE) ; il doit s'agir de matières dont la connaissance est essentielle à l'exercice de la profession et pour lesquelles la formation reçue par le migrant présente des différences importantes en matière de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat d'accueil (art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE). A titre d'exemple d'une matière dont la connaissance n'apparaît pas essentielle à l'exercice de la profession, on peut citer un cours d'histoire relatif au développement de la profession en cause, fréquemment enseigné dans le cadre d'une formation (Joel A. 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, 2020, chap. 6.4.2 ; Nina Gammenthaler, Diplomanerkennung und Freizügigkeit unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie über die Anerkennung von Berufsqualifikationen 2005/36/EG und ihrer möglichen Umsetzung in der Schweiz, 2010, p. 207) ou une matière facultative en Suisse (Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT, Rapport explicatif relatif à la Nouvelle directive européenne sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, p. 30 ; ci-après : le Rapport explicatif). Des lacunes dans de telles branches ne constituent pas une différence substantielle. Il faut comparer les matières théoriques/pratiques couvertes par la formation (et non la qualité de la formation). L'autorité compétente comparera ainsi la liste des matières d'enseignement avec la dotation horaire de chaque branche, sans demander un degré de détail excessif (Frédéric Berthoud, La reconnaissance des qualifications professionnelles, Union européenne et Suisse-Union européenne, 2016, p. 309). Il faut que cette différence fasse obstacle à un exercice satisfaisant de la profession en Suisse (Rapport explicatif, ibidem). Si des mesures de compensation sont exigées, le demandeur doit avoir en principe le choix entre le stage d'adaptation, d'une durée de trois ans maximum, et l'épreuve d'aptitude (art. 14 par. 1, 2 et 3 de la directive 2005/36/CE ; arrêts du TAF B-1553/2022 du 15 janvier 2024 consid. 3.3.2, B-5719/2020 du 9 mai 2022 consid. 3.3.2, B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2, B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 5.1.2, B-5446/2015 du 15 août 2016 consid. 6.1, B-1330/2014 du 7 mai 2015 consid. 4.2.1 et A-368/2014 du 6 juin 2014 consid. 5.2 et les références citées).

E. 4.8.3

En outre, il convient de garder à l'esprit que la notion de différences substantielles (art. 14 par. 4 de la directive 2005/36/CE) est une notion juridique indéterminée ou imprécise et que l'autorité appelée à se prononcer sur de telles notions dispose d'une latitude de jugement (Beurteilungsspielraum). Néanmoins, afin de garantir le bon fonctionnement du système, on peut partir du principe que le concept de différences substantielles doit être interprété de manière restrictive (ATAF 2012/29 consid. 5.4). Le Tribunal, suivant en cela le Tribunal fédéral (ci-après : le TF), examine librement l'interprétation et l'application des notions juridiques indéterminées. Cependant, il observe une certaine retenue dans cet examen lorsque l'autorité inférieure jouit d'une certaine latitude de jugement. Une telle retenue s'impose tout particulièrement lorsque l'application d'une telle norme nécessite, comme c'est le cas en l'espèce, des connaissances particulières. Aussi longtemps que l'interprétation de l'autorité de décision paraît défendable, à savoir qu'elle n'est pas insoutenable ou qu'une erreur manifeste d'appréciation n'a pas été commise, les autorités de contrôle n'interviennent pas (arrêts du TAF B-1553/2022 du 15 janvier 2024 consid. 3.3.3, B-5719/2020 du 9 mai

2022 consid. 3.3.4, B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.3.2, B-3198/2019 du 11 août 2020 consid. 6.3, B-4128/2011 du 11 septembre 2012 consid. 4 et B-2673/2009 du 14 juillet 2010 consid. 4.2 et les références citées). La comparaison des formations ne vise donc pas à rechercher une comparabilité absolue des formations, mais à trouver un juste équilibre entre les intérêts que protège la réglementation et les droits du migrant. Le système requiert une balance des intérêts entre les droits du migrant à librement circuler et les droits de l'Etat d'accueil à fixer un certain standard de formation, afin de protéger les intérêts que la réglementation vise à préserver (Berthoud, op. cit., p. 306).

E. 4.8.4

En outre, en matière de reconnaissance des qualifications professionnelles, la maxime inquisitoire prévaut (Berthoud, op. cit., p. 349 s.). Il appartient ainsi à l'autorité compétente du pays d'accueil de prouver que la formation reconnue à l'étranger s'écarte de ses propres exigences, le requérant étant toutefois tenu de fournir toutes informations utiles à cet égard (art. 50 de la directive 2005/36/CE). C'est également elle qui a la charge de démontrer que la formation reconnue à l'étranger s'écarte de ses propres exigences au sens de l'art. 14 par. 1 de la directive 2005/36/CE dans des matières dont la connaissance est essentielle à l'exercice de la profession et pour lesquelles la formation reçue par le migrant présente des différences importantes en matière de durée ou de contenu par rapport à la formation exigée dans l'Etat d'accueil. L'autorité inférieure supporte le fardeau de la preuve des différences importantes au terme de la comparaison des formations ; elle ne peut dès lors pas imposer de mesures de compensation si elle ne peut pas les démontrer. Ce système établit, en substance, une présomption selon laquelle les qualifications d'un demandeur habilité à exercer une profession réglementée dans un Etat membre sont suffisantes pour l'exercice de cette même profession dans les autres Etats membres (arrêt de la CJCE C-286/06 du 23 octobre 2008, Commission c. Espagne, par. 65 ; mutatis mutandis ATF 140 II 185 consid. 4.2 ; arrêt du TF 2C_493/2017 du 5 février 2018 consid. 5.3 ; arrêts du TAF B-1553/2022 du 15 janvier 2024 consid. 3.3.4, B-5719/2022 du 9 mai 2022 consid. 3.3.5 et B-1184/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.4.1).

E. 5.1

En l'espèce, l'autorité inférieure a admis que les niveaux de qualification et de formation de la recourante étaient équivalents à ceux requis en Suisse (décision attaquée p. 3). Le Tribunal n'y revient pas.

E. 5.2

En ce qui concerne la durée de la formation, l'autorité inférieure a calculé un déficit dans la formation bulgare de 2'457 heures (décision attaquée p. 3). Ce calcul n'est pas remis en cause par la recourante. Lorsqu'elle demande que des heures de formation lui soient reconnues, il s'agit de formations suivies en France et en Suisse après sa formation initiale et qu'elle invoque pour contester l'existence de lacunes substantielles dans sa formation (consid. 5.3.3).

E. 5.3.1

Pour ce qui est des lacunes substantielles, l'autorité inférieure en retient quatre, à savoir : - processus déviant de la norme et processus pathologiques durant la période périnatale, - communication centrée sur la personne et interprofessionnelle, - leadership et - travail scientifique. Pour arrêter cette liste, l'autorité inférieure indique seulement s'être fondée sur l'attestation de formation en sa possession (décision attaquée p. 5). Elle s'en prend ensuite à

la durée des stages cliniques, à savoir 630 heures (contre 1'800 à 2'400 heures de stage en Suisse) et indique que la part importante de la formation pratique de 1'098 heures, désignée comme "pratique académique", a eu lieu sous la forme d'exercices au sein de l'école (bulgare) et n'est pas comparable aux stages cliniques prévus par la formation suisse (p. 6). Pour l'autorité inférieure, ces lacunes qu'elle qualifie d'importantes se rapportent à toutes les compétences spécifiques prévues à l'art. 5 let. a à k OSCPSan (p. 6). Enfin, elle reproche à la formation de la recourante de ne pas comprendre de "travail scientifique, méthode de recherche" et "evidence based practices" (p. 6).

E. 5.3.2

La recourante, en procédure de recours, invoque une longue liste de formations qu'elle a suivies. D'une part, elle revient sur la formation suivie en janvier 2009 (stage d'adaptation ; consid. A.b.-A.c). Selon elle, cette formation n'aurait pas été prise en compte (recours p. 3). D'autre part, la recourante explique avoir suivi depuis lors des formations complémentaires en Suisse et en France, qui elles non plus n'auraient pas été prises en compte (p. 4).

E. 5.3.3

Le Tribunal constate en l'espèce, avec l'autorité inférieure, que la formation bulgare de la recourante présente un très important déficit horaire, à savoir 2'457 heures, c'est-à-dire plus de 45% des heures exigées en Suisse. Il en est de même pour la partie pratique où le déficit représente jusqu'aux deux tiers des exigences suisses (630 heures contre 1'800 à 2'400 heures en Suisse). Ces importantes disparités en termes d'heures de formation ne peuvent que se traduire par des lacunes matérielles substantielles. Selon la jurisprudence en effet, le constat de lacunes matérielles au sens de l'art. 14 par. 1 let. b de la directive 2005/36/CE peut également reposer sur une différence de durée des matières enseignées (arrêts du TAF B-3554/2023 du 4 septembre 2024 consid. 6.4 et B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 9.3.2). Dans ce sens, l'appréciation de l'autorité inférieure qui limite à quatre les domaines où elle a détecté des lacunes (consid. 5.3.1) pourrait même paraître généreuse pour la recourante au vu du très important déficit horaire constaté.

E. 5.3.4

Quoi qu'il en soit, la recourante n'apporte pas d'éléments permettant de remettre en cause l'appréciation de l'autorité inférieure. En effet, lorsqu'elle critique le fait que les cours suivis en janvier 2010 n'auraient pas été pris en compte, elle perd de vue que ces formations ont eu lieu dans le cadre de la première procédure de reconnaissance et non dans une filière de bachelor maintenant pertinente (réponse no 2e). D'ailleurs, lorsqu'elle s'en était plainte, l'OFFT, alors compétent, avait admis que son stage d'adaptation suivi compensait une partie des lacunes (consid. A.d). De plus et surtout, l'autorité inférieure a considéré que la formation d'alors permettait de compenser les lacunes dans le domaine de "Processus déviant de la norme et processus pathologiques durant la période périnatale" (décision attaquée p. 7). Cette appréciation peut d'ailleurs passer pour indulgente à l'égard de la recourante, dès lors que ce cours, suivi en 2010, avait déjà permis à la recourante de compenser d'autres lacunes à l'issue de la procédure de recours devant l'OFFT (consid. A.d).

E. 5.3.5

Par ailleurs, les autres cours suivis depuis lors s'apparentent plus à des journées thématiques qu'à des formations scientifiques, dont certaines matières (allaitement, fumée et petite enfance, contraception, etc.) sont manifestement sans rapport avec les lacunes précédemment constatées. Comme l'autorité inférieure l'indique, aucune connaissance de

base (méthodologie scientifique, recherche, statistiques, connaissances de base garantissant une expertise professionnelle) n'a été transmise, en particulier en ce qui concerne le travail scientifique (réponse no 2m). La recourante ne l'allègue du reste pas. Il n'en demeure pas moins que les lacunes constatées dans la formation étrangère de la recourante sont substantielles.

E. 5.4

Selon les constatations de l'autorité inférieure, ressortant du curriculum vitae figurant au dossier, la recourante n'a plus exercé la profession de sage-femme depuis 1991. Les stages que la recourante mentionne dans son recours, et dont elle réclame qu'ils soient pris en compte (recours p. 3), ont été accomplis dans le cadre de la première procédure de reconnaissance (réponse no 2v). Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une expérience professionnelle. En effet, toute expérience acquise sans reconnaissance des qualifications dans un pays qui réglemente la profession est soit illicite, soit a été exercée dans une autre fonction (arrêts du TAF B-3864/2022 du 14 mars 2023 consid. 3.4 et B-5437/2020 consid. 10.1 ; Berthoud, op. cit., p. 311). Il n'est donc pas question de compensation des lacunes substantielles par l'expérience professionnelle en l'espèce.

E. 6

Il convient donc de passer aux mesures de compensation décidées par l'autorité inférieure, à savoir le stage d'adaptation de 6 mois avec formation complémentaire ou une épreuve d'aptitude.

E. 6.1

L'art. 14 par. 2 de la directive 2005/36/CE prescrit que, si l'Etat membre d'accueil fait usage de la possibilité prévue au paragraphe 1 (consid. 4.6.2), il doit laisser au demandeur le choix entre le stage d'adaptation et l'épreuve d'aptitude (art. 14 par. 1, 2 et 3 de la directive 2005/36/CE ; ATAF 2008/27 consid 3.3 ; arrêts du TAF B-5437/2020 du 20 juillet 2022 consid. 12.1, B-5446/2015 consid. 6.1, B-1330/2014 du 7 mai 2015 consid. 4.2.1 et A-368/2014 du 6 juin 2014 consid. 5.2 et références citées). Parallèlement, l'autorité peut exiger, mais n'y est pas obligée, une formation complémentaire pendant le stage. Dans un tel cas, la formation doit se rapporter uniquement aux connaissances manquantes (dans ce sens : arrêt du TAF B-3182/2022 du 20 décembre 2023 consid. 9.1.2 ; Berthoud, op. cit., p. 322).

E. 6.2

La recourante ne conteste pas en tant que telles les mesures de compensation. Sa critique s'est épuisée au stade des lacunes substantielles (consid. 5). Cela étant, le Tribunal déplore ici la formulation de la décision attaquée, qui renvoie indistinctement à toutes les lettres de l'art. 5 OSCPsan (a à k), sans distinguer plus précisément les lacunes constatées. Il n'en reste pas moins que la décision attaquée (p. 7) et la réponse (no 2t) mentionnent des lacunes uniquement en ce qui concerne le contenu dans les matières suivantes : "communication centrée sur la personne et interprofessionnelle, leadership, travail scientifique". La réponse utilise l'expression "stage clinique" (no 2t) qui doit se comprendre comme une référence au déficit en la matière que le stage d'adaptation devra possiblement compenser, si la recourante n'opte pas pour l'épreuve d'aptitude. Par conséquent, en dépit de la formulation stéréotypée de la décision attaquée, les mesures de compensation sont bel et bien limitées à ces matières selon le droit exposé plus haut (consid. 6.1 in fine). La formation complémentaire se limitera donc au travail scientifique et l'évaluation du stage d'adaptation

se bornera aux questions de communication centrée sur la personne et interprofessionnelle ainsi que leadership. Le travail scientifique s'effectuera, si la recourante opte pour le stage d'adaptation, dans le cadre de la formation complémentaire (consid. 4.7). Au final, les mesures de compensation imposées à la recourante, comprises comme exposées ci-dessus, demeurent proportionnées compte tenu des lacunes constatées au terme de la comparaison des formations.

E. 7

Comme le relève à juste titre l'autorité inférieure, la procédure d'obtention a posteriori d'un titre d'une haute école spécialisée dans la filière "soins infirmiers", dont la recourante se prévaut, concerne les titres suisses obtenus avant la création des HES et non les titres étrangers (à ce sujet : arrêt du TF 2C_354/2016 du 13 décembre 2016 consid. 2). La recourante, titulaire d'un diplôme bulgare, ne peut donc rien obtenir à ce titre.

E. 8

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de constater que la décision attaquée (dans son dispositif) ne viole pas le droit fédéral et ne traduit pas un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation. Elle ne relève pas non plus d'une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et n'est pas inopportune (art. 49 PA). Dès lors, mal fondé, le recours doit être rejeté.

E. 9.1

Les frais de procédure comprenant l'émolument judiciaire et les débours sont mis à la charge de la partie qui succombe (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 (art. 2 al. 1 1^{ère} phrase FITAF). En l'espèce, la recourante a succombé dans l'ensemble de ses conclusions. En conséquence, les frais de procédure, lesquels s'élèvent à 1'000 francs, doivent être intégralement mis à sa charge. Ils sont prélevés sur l'avance de frais de 1'000 francs versée durant l'instruction dès l'entrée en force du présent arrêt.

E. 9.2

Vu l'issue de la procédure, la recourante n'a pas droit à des dépens (art. 64 PA). Le dispositif se trouve à la page suivante.

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