



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la santé publique OFSP

Département fédéral de l'économie,
de la formation et de la recherche DEFR

**Secrétariat d'État à la formation,
à la recherche et à l'innovation SEFRI**

Rapport explicatif

Ordonnance sur la reconnaissance et
l'équivalence des diplômes dans les professions
de la santé au sens de la LPSan

(Ordonnance sur la reconnaissance des profes-
sions de la santé, ORPSan)

Mars 2018

1 Contexte

La loi fédérale du 30 septembre 2016 sur les professions de la santé (LPSan) définit des exigences uniformes dans toute la Suisse pour les formations des infirmiers, des physiothérapeutes, des ergothérapeutes, des sages-femmes, des optométristes, des diététiciens (bachelor) et des ostéopathes (master). Pour des raisons de protection de la santé, la LPSan prévoit une accréditation obligatoire de ces filières d'études. Elle règle en outre l'exercice de ces professions sous la propre responsabilité professionnelle de la personne concernée. Cette réglementation comprend une autorisation d'exercer la profession, des devoirs professionnels et des mesures disciplinaires. La LPSan fixe de façon exhaustive la liste des professions soumises à autorisation.

Avec le présent projet d'ordonnance sur la reconnaissance des professions de la santé (ORPSan), le Conseil fédéral règle d'une part la procédure de reconnaissance des diplômes étrangers dans le champ d'application de la LPSan, comme le prévoit l'art. 10, al. 3 et 4, LPSan.

D'autre part, il fixe, conformément à l'art. 34, al. 3, LPSan, quels diplômes suisses délivrés en vertu de l'ancien droit sont reconnus équivalents aux diplômes suisses actuels pour l'octroi de l'autorisation de pratiquer et permettent ainsi d'exercer une profession de la santé sous sa propre responsabilité professionnelle au sens de la LPSan.

La liste des diplômes suisses actuels concernés est définie dans la LPSan (art. 12, al. 2). Le présent projet a pour but de garantir que la valeur des diplômes suisses délivrés en vertu de l'ancien droit soit préservée, compte tenu de la protection de la santé et dans un souci d'égalité concernant l'octroi d'une autorisation de pratiquer. Le droit acquis d'accéder à une profession doit être maintenu. Des explications détaillées concernant l'équivalence des diplômes suisses délivrés en vertu de l'ancien droit pour l'octroi d'une autorisation de pratiquer figurent dans le commentaire de la section 3.

2 Commentaire des dispositions

Section 1 Objet

Article 1

En vertu de la *let. a*, le projet d'ordonnance règle les modalités de la reconnaissance des diplômes étrangers.

La *let. b* dispose que le projet d'ordonnance règle l'équivalence des diplômes suisses délivrés en vertu de l'ancien droit avec les diplômes mentionnés à l'art. 12, al. 2, LPSan pour l'octroi de l'autorisation de pratiquer.

Section 2 Reconnaissance des diplômes étrangers

Selon l'art. 10, al. 1, LPSan, un diplôme étranger est reconnu si son équivalence avec un diplôme suisse est prévue dans un traité sur la reconnaissance réciproque des diplômes conclu avec l'État concerné ou avec une organisation supranationale (*let. a*), ou si cette équivalence est prouvée dans le cas concret (*let. b*).

La reconnaissance des diplômes délivrés dans les pays de l'UE et de l'AELE est régie par les accords internationaux concernés (ALCP¹ et AELE²) et par les dispositions internatio-

¹ Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP; RS **0.142.112.681**)

nales auxquelles ces derniers se réfèrent (directive 2005/36/CE³). Ainsi, la Suisse participe au système européen de reconnaissance des qualifications professionnelles. L'ORPSan règle par conséquent les conditions d'entrée en matière et de reconnaissance pour les personnes en provenance de pays tiers. Pour ce faire, elle procède par analogie avec les normes et les procédures de reconnaissance établies dans le domaine de la formation professionnelle conformément à l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle⁴ (art. 69 ss. OFPr) et, dans le domaine des hautes écoles, conformément à l'ordonnance du 23 novembre 2016 relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles⁵ (art. 55 ss. O-LEHE). De légères modifications linguistiques ont été effectuées; elles sont toutefois de nature purement rédactionnelle. La compétence d'exécution des différentes procédures de reconnaissance est réglée dans chaque cas.

Article 2 Compétence

En vertu de l'art. 10, al. 3, LPSan, le Conseil fédéral fixe les modalités de la reconnaissance des diplômes étrangers dans le champ d'application de la loi. Il peut déléguer cette tâche à des tiers. Actuellement, la reconnaissance des diplômes étrangers relève principalement de la compétence du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) en vertu de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)⁶ et de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)⁷. Le SEFRI a lui-même délégué l'exécution de la procédure de reconnaissance à la Croix-Rouge suisse (CRS) dans les professions du degré tertiaire suivantes: hygiéniste dentaire, ergothérapeute, diététicien, sage-femme, technicien en radiologie médicale, technicien en analyses biomédicales, technicien en salle d'opération, orthoptiste, infirmier, physiothérapeute, ambulancier, podologue, masseur médical, technicien ambulancier et naturopathe. Cela signifie qu'aujourd'hui déjà, la procédure de reconnaissance des diplômes étrangers est déléguée à la CRS pour cinq professions de la santé visées par la LPSan. La CRS est la seule organisation de droit privé en Suisse qui dispose de l'expérience et de l'expertise nécessaire à cette fin.

Par contre, la procédure de reconnaissance des diplômes étrangers en ostéopathie relève actuellement de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS). Dans ce cas, la vérification des diplômes étrangers est régie par l'ordonnance de la CDS du 22 novembre 2012 concernant la reconnaissance et la vérification des qualifications professionnelles étrangères en ostéopathie. Pour l'optométrie, c'est actuellement le SEFRI qui est chargé de la procédure de reconnaissance des diplômes étrangers.

L'art. 2, al. 1, du présent projet d'ordonnance transfère la procédure de reconnaissance de tous les diplômes étrangers dans le champ d'application de la LPSan à la CRS. Afin de garantir la cohérence et l'efficacité des procédures, les reconnaissances qui relèvent déjà de la compétence de la CRS restent sous sa responsabilité. La CRS dispose en outre d'expérience dans l'organisation des mesures de compensation avec les hautes écoles spécialisées concernées. Le projet prévoit donc de confier en plus à la CRS les procédures de reconnaissance des diplômes étrangers en optométrie et en ostéopathie, afin d'assurer une pratique de reconnaissance unifiée dans le domaine de la LPSan.

Selon *l'al. 2*, le Conseil fédéral charge le SEFRI de régler les modalités d'exécution dans un contrat de droit public avec la CRS.

² Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE; RS **0.632.31**)

³ Directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles

⁴ SR **412.101**

⁵ SR **414.201**

⁶ SR **414.20**

⁷ SR **412.10**

En vertu de l'art. 10, al. 3, LPSan, des émoluments peuvent être perçus pour la reconnaissance. Selon l'al. 3 du projet, ces émoluments sont calculés conformément aux dispositions de l'ordonnance du 16 juin 2006 sur les émoluments du SEFRI⁸.

Article 3 Banque de données

En vertu de cet article, la CRS a l'autorisation d'enregistrer dans une banque de données les données pertinentes relatives aux diplômes étrangers reconnus visés à l'art. 10, al. 1, LPSan.

L'al. 1 dispose que les données ci-après concernant les titulaires d'un diplôme étranger soient inscrites dans la banque de données: nom et prénom, noms antérieurs (*let. a*), date de naissance et sexe (*let. b*), langue de correspondance (*let. c*), nationalités (*let. d*), et diplôme étranger reconnu au sens de l'art. 10, al. 3, LPSan avec la date, le lieu et le pays d'établissement ainsi que la date de reconnaissance du diplôme en question (*let. e*).

En vertu de l'al. 2, la CRS saisit, concernant les titulaires d'un diplôme étranger vérifié au sens de l'art. 15, al. 1, LPSan, les données visées à l'al. 1 (*let. a*) ainsi que le diplôme étranger concerné avec la date, le lieu et le pays d'établissement ainsi que la date de vérification (*let. b*).

Ces données sont inscrites gratuitement et continuellement au registre de professions de la santé (al. 3). D'autres règles relatives au traitement des données et à leur transfert dans le cadre de la LPSan seront fixées dans l'ordonnance sur le registre LPSan.

Article 4 Entrée en matière

Cet article définit les conditions d'entrée en matière pour les requêtes de personnes provenant de pays tiers (art. 10, al. 1, let. b, LPSan). Ces conditions se fondent sur celles fixées à l'art. 55 O-LEHE ainsi qu'à l'art. 69 OFPr. L'autorité de reconnaissance compare la filière d'études étrangère avec une filière d'études ou de formation suisse actuelle et décide sur demande et au cas par cas de la reconnaissance des diplômes étrangers. Cette disposition s'applique aux filières d'études de base, mais ne concerne pas les filières de formation continue. L'entrée en matière est soumise à quatre conditions:

1. La *let. a* exige la comparaison du diplôme étranger avec un diplôme mentionné à l'art. 12, al. 2, LPSan. Cette disposition garantit que les diplômes étrangers soient comparés à l'offre de formation actuelle en Suisse et que les prestataires de formation concernés puissent proposer des mesures de compensation. En même temps, elle exclut les demandes de reconnaissance revenant à demander l'équivalence de diplômes étrangers avec des diplômes suisses délivrés en vertu de l'ancien droit (cf. dispositions transitoires de l'art. 34, al. 3, LPSan en relation avec les art. 7 ss. ORPSan). Ces diplômes ne sont plus proposés en Suisse depuis des années et des décisions de reconnaissance se référant à ces derniers seraient irrecevables du point de vue du système de formation et, de ce fait, impossibles à mettre en pratique.
2. La *let. b* suppose que le diplôme étranger repose sur des dispositions de droit public ou des dispositions administratives et qu'il ait été délivré par l'autorité ou institution compétente de l'État concerné, ce qui signifie que l'autorité de reconnaissance n'entrera pas en matière sur des demandes de reconnaissance de diplômes délivrés par des prestataires de formation privés.
3. En vertu de la *let. c*, une comparaison nécessite que le titulaire du diplôme étranger concerné puisse justifier de connaissances linguistiques dans une des langues officielles de la Confédération, lorsque ces connaissances sont nécessaires pour l'accomplissement d'une éventuelle mesure de compensation. En principe, on attend de la personne en

⁸ RS 412.109.3

question qu'elle ait au moins le niveau B2 du Cadre européen commun de référence pour les langues. La preuve est apportée au moyen d'un test de langues satisfaisant aux critères de qualité internationalement reconnus.

4. La *let. d* pose comme quatrième condition que le titulaire du diplôme étranger soit autorisé à exercer la profession en question dans le pays dans lequel le diplôme a été délivré. Cette disposition est analogue à ce qui est prévu dans la directive 2005/36/CE. Elle a pour but d'éviter que les citoyens de pays tiers soient privilégiés par rapport à ceux des pays de l'UE/AELE.

Article 5 Reconnaissance

En cas d'entrée en matière sur la demande d'une personne provenant d'un pays tiers (art. 10, al. 1, let. b, LPSan), les conditions de reconnaissances fixées à l'*art. 5* sont vérifiées. Cet article définit les modalités de reconnaissance des qualifications qui sont absolument nécessaires pour les professions réglementées. L'*al. 1* définit trois conditions générales, qui sont le niveau de formation (*let. a*), la durée de la formation (*let. b*) et les contenus de la formation (*let. c*) ainsi qu'une condition spécifique pour les diplômes dans le domaine des hautes écoles spécialisées ou de la formation professionnelle, conformément aux art. 56 O-LEHE et 69a OFPr. Dans chaque cas, l'autorité de reconnaissance tient également compte de l'expérience professionnelle dans le domaine correspondant.

Si les conditions relatives au niveau et à la durée de la formation ne sont pas remplies, l'autorité de reconnaissance peut, en vertu de l'*al. 2*, considérer le diplôme étranger comme équivalent à un diplôme suisse au sens de la LFPr, même si cela a pour effet de restreindre les activités professionnelles que le demandeur peut exercer en Suisse. Si la reconnaissance n'est pas possible, le demandeur a encore la possibilité d'accomplir une formation correspondante en Suisse.

L'*al. 2* s'applique aux formations étrangères dont le niveau ou la durée correspond plutôt à celui ou à celle d'une formation du degré secondaire II ou tertiaire B, mais qui, en Suisse, sont proposées au niveau haute école. C'est le cas par exemple des physiothérapeutes dont la formation, dans certains pays tiers, est située au niveau secondaire II et dure à peine une année. Dans ce cas, il est justifié de reconnaître les diplômes en question à un niveau de formation inférieur, par exemple en établissant l'équivalence de ceux-ci avec un brevet fédéral de masseur médical. Cette solution est appliquée avec succès dans le domaine des hautes écoles (cf. art. 56, al. 3, O-LEHE) et facilite une intégration rapide sur le marché du travail. De plus, elle évite que l'autorité organise des mesures de compensation exigeantes auxquelles les demandeurs devraient se soumettre sans réelles chances de réussite. Les reconnaissances selon l'alinéa 2 ne donnent pas droit à l'inscription au registre des professions de la santé.

Si les conditions fixées à l'*al. 1* ne sont pas remplies, l'*al. 3* prévoit des mesures de compensation. L'autorité de reconnaissance peut en outre refuser d'assujettir la reconnaissance du diplôme à une mesure de compensation si les différences à combler entre la formation suisse et la formation étrangère sont trop grandes. La formulation «une partie significative» est une notion juridique floue laissant une grande marge d'appréciation à l'autorité, qui décidera au cas par cas de ce qu'elle considérera comme «significatif». La décision dépendra dans une large mesure de la nature des lacunes constatées.

L'*al. 4* dispose que les frais des mesures de compensation sont à la charge des participants.

Section 3 Équivalence de diplômes suisses en vertu de l'ancien droit pour l'octroi d'une autorisation de pratiquer

Au cours des dernières décennies et années, les professions de la santé se sont fortement spécialisées, avec un niveau de professionnalisation toujours plus élevé. Cette évolution se reflète dans celle des formations correspondantes. Les contenus de formation d'une filière

d'études de haute école spécialisée actuelle ne se recouvrent plus entièrement avec ceux de formations plus anciennes. Le présent projet part donc de deux postulats de base: premièrement, il faut en principe éviter que la mise en œuvre de la LPSan n'évince de leur fonction les spécialistes de la santé qui pratiquent aujourd'hui sous leur propre responsabilité dans les cantons, sans autorisation d'exercer leur profession (pénurie de personnel qualifié, acceptation dans le monde du travail et dans les cantons). Deuxièmement, la mise en œuvre de la LPSan doit en principe éviter de rendre obligatoire une qualification complémentaire pour les spécialistes pratiquant actuellement une profession de la santé sous leur propre responsabilité. La confiance dans le système de formation suisse doit être préservée en maintenant le droit acquis d'accéder à une profession. Ce principe garanti par ailleurs que les formations acquises gardent leur valeur sans incitation à leur conférer un statut académique a posteriori.

Dans la présente ordonnance, c'est la pratique effective d'autorisation et d'engagement des cantons qui servait de référence pour le choix concret des diplômes jugés équivalents. Le présent projet définit désormais de façon uniforme pour toute la Suisse quels diplômes donnent le droit d'exercer sous sa propre responsabilité, augmentant ainsi la sécurité des patients. De plus, le projet améliore la sécurité juridique et facilite ainsi la mobilité intercantonale.

La déclaration d'équivalence d'une formation plus ancienne se réfère uniquement à l'octroi d'une autorisation d'exercer une profession sous sa propre responsabilité. Elle n'exprime pas de jugement sur le classement de cette formation spécifique dans la systématique de la formation. Si un diplôme étranger avait été reconnu équivalent à un diplôme suisse mentionné dans la présente ordonnance, il est lui aussi reconnu équivalent (conformément à l'art. 34, al. 3, LPSan).

Articles 6 à 10 Infirmiers, physiothérapeutes, ergothérapeutes, sages-femmes, diététiciens

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LFPr le 1^{er} janvier 2004 et de l'ex-loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées le 5 octobre 2005⁹ (entretemps abrogée par la LEHE), la Confédération a la compétence de réglementer les formations dans le domaine de la santé. Auparavant, la CRS réglementait nombre de professions sur mandat de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires (CDS, depuis 2004 Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé).

Les diplômes visés aux *art. 6 à 10* sont les précurseurs des diplômes actuels en soins infirmiers des écoles supérieures et des hautes écoles spécialisées. Toutes les formations mentionnées dans le projet avaient une durée minimale de trois ans et se situaient au niveau tertiaire.

Les diplômes délivrés par des hautes écoles spécialisées dans le cadre d'une filière d'études fédérale reconnue sont déclarés équivalents aux diplômes actuels visés à l'art. 12, al. 2, en ce qui concerne l'autorisation de pratiquer. S'il est vrai que les titulaires des diplômes en question peuvent porter le titre actuel de bachelor, ils ne possèdent cependant pas de diplôme proprement dit assorti du titre concerné. C'est pourquoi les anciens diplômes doivent être mentionnés directement dans la présente ordonnance.

Sont également incluses plusieurs formations qui étaient réglementées ou reconnues par la CRS, et enregistrées auprès de cette dernière. Cela signifie notamment qu'une personne possédant un diplôme CRS au sens de l'ancien droit ne devra pas passer par des études ES ou par l'acquisition d'un titre complémentaire d'une haute école spécialisée pour avoir le droit d'exercer une profession sous sa propre responsabilité.

⁹ RS [414.71]

Article 11 Optométristes

Les opticiens possédant un diplôme fédéral (examen professionnel supérieur) remplissent les conditions professionnelles nécessaires à l'octroi d'une autorisation de pratiquer.

Le règlement concernant l'examen professionnel supérieur d'opticien a été abrogé le 31 décembre 2011. Cet examen a été remplacé par la filière d'études en optométrie de 3 ans, proposée depuis l'automne 2007 par la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse (*Fachhochschule Nordwestschweiz, FHNW*).

Article 12 Ostéopathes

Depuis 2008, une commission d'examen intercantonale nommée par la CDS organise l'examen intercantonal d'ostéopathie. La décision de mettre sur pied un examen intercantonal avait pour origine la volonté de garantir la qualité des prestations proposées en Suisse et de réguler une offre de formation dont l'évolution devenait toujours plus incontrôlable. Les examens intercantonaux ont pour base légale le règlement de la CDS concernant l'examen intercantonal pour ostéopathes en Suisse, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, et les directives d'examen correspondantes. Les titulaires d'un diplôme en ostéopathie délivré par la CDS remplissent les conditions professionnelles nécessaires à l'octroi d'une autorisation de pratiquer.

L'art. 34, al. 3, LPSan dispose que seuls les diplômes délivrés au plus tard jusqu'à fin 2023 peuvent être déclarés équivalents aux diplômes master actuels. Cette limitation dans le temps vise à éviter que deux systèmes de formation distincts coexistent indéfiniment après l'entrée en vigueur de la LPSan. En même temps, ce délai permet de continuer à proposer les examens intercantonaux pour les personnes qui, pendant une certaine période, n'ont eu aucune possibilité de formation en Suisse. En effet, l'École suisse d'ostéopathie de Belmont-sur-Lausanne a accueilli ses derniers étudiants en 2007, et la première filière bachelor de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) à Fribourg a commencé en 2014. Entre 2008 et 2013, il n'existait ainsi aucune offre de formation spécifique en ostéopathie en Suisse, ce qui obligeait les candidats à ces études à se rabattre sur des offres à l'étranger.

Section 4 Entrée en vigueur

Article 13

L'ordonnance entrera vraisemblablement en vigueur le 1^{er} janvier 2020.

3 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les particuliers

Confédération

La présente ordonnance ne crée aucun nouvel engagement pour la Confédération par rapport à ceux résultant de la LPSan.

Le transfert de la procédure de reconnaissance des diplômes étrangers à la CRS n'engendre pas de coûts supplémentaires pour la Confédération. L'autorité de reconnaissance finance ses prestations au moyen d'émoluments.

Cantons

La présente ordonnance ne crée aucun nouvel engagement pour les cantons par rapport à ceux résultant de la LPSan. Pour la majorité des cantons, la LPSan change toutefois la liste des professions soumises à autorisation (par ex. ajout d'une nouvelle profession ou rempla-

cement du critère «indépendant» par l'expression «sous sa propre responsabilité professionnelle»). Une éventuelle autorisation cantonale déjà octroyée garde sa validité dans le canton concerné (art. 34, al. 1, LPSan). Les personnes qui, avant l'entrée en vigueur de la LPSan, n'avaient pas besoin d'une autorisation en vertu du droit cantonal pour exercer une profession de la santé sous leur propre responsabilité professionnelle doivent être titulaires d'une autorisation au sens de la LPSan au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de celle-ci (art. 34, al. 2, LPSan). L'exécution relève des cantons; les autorisations d'exercer la profession seront donc octroyées par les cantons, comme jusqu'à présent.

Particuliers

Pour les personnes exerçant une profession de la santé au sens de la LPSan, la présente ordonnance augmente la sécurité juridique et facilite la mobilité intercantonale. La collaboration interprofessionnelle s'en trouve également facilitée, du fait que les conditions imposées aux diplômes sont désormais uniformes dans toute la Suisse. Les patients aussi bénéficient d'une meilleure transparence. Les demandes de reconnaissance sont, aujourd'hui déjà, soumises à émoluments; la présente ordonnance n'engendre donc pas de nouveaux coûts pour les personnes concernées.