



Arrêt du 4 novembre 2016

Composition

Pascal Richard (président du collège),
Francesco Brentani et Pietro Angeli-Busi, juges,
Grégory Sauder, greffier.

Parties

A. _____,
représenté par Me Ariane Ayer, avocate,
recourant,

contre

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

Objet

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

Faits :**A.**

Le 17 avril 2015, le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (ci-après : le SEFRI ou l'autorité inférieure) a été saisi par A._____ (ci-après : l'intéressé ou le recourant) d'une demande d'obtention a posteriori d'un titre d'une haute école spécialisée dans la filière "soins infirmiers" (ci-après : un titre HES en soins infirmiers). A l'appui de cette demande, il a produit les titres suivants : un diplôme de "diplomierter Pflegefachmann HF" sanctionnant la formation "Gesundheits- und Krankenpflege Niveau II", délivré, le [...] 2005, par B._____ et reconnu par la Croix-Rouge suisse (CRS) ; un certificat de "diplomierter Pflegefachmann HöFa I mit Schwerpunkt Psychiatriepflege" sanctionnant la formation "Höhere Fachausbildung in Krankenpflege Stufe I" - accomplie auprès de C._____ (ci-après : le certificat HöFa I) - et délivré, le [...] 2009, par l'Association suisse des infirmières et infirmiers (ASI) ; un certificat sanctionnant la formation de "Höhere Fachausbildung in Management Langzeitpflege" - accomplie auprès de C._____ - et décerné, le [...] 2011, par l'ASI (ci-après : le certificat ASI en Management Langzeitpflege). Il a en outre fourni un certificat de travail établi, le [...] 2015, par D._____ et confirmant l'expérience professionnelle acquise.

B.

Par décision du 24 septembre 2015, le SEFRI a rejeté la demande de l'intéressé. Rappelant le contenu de l'art. 1 al. 4 de l'ordonnance du DEFR du 4 juillet 2000 sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée (RS 414.711.5 ; ci-après : OPT-HES), il a retenu que, si les conditions prévues aux lettres a, b et c de cette disposition étaient remplies, celle fixée à la lettre d ne l'était pas, compte tenu du fait que ni le certificat HöFa I ni le certificat ASI en Management Langzeitpflege ne constituaient des titres remplissant les critères de ladite lettre. Il rappelle que le certificat HöFa I a déjà été reconnu comme formation complémentaire au sens de la lettre b et que le certificat ASI en Management Langzeitpflege ne sanctionne pas une formation continue de niveau universitaire ou une autre formation équivalente au sens de la lettre d.

C.

Le 15 octobre 2015, l'intéressé a interjeté recours contre cette décision, concluant, sous suite de dépens, à son annulation ainsi qu'à l'obtention a posteriori du titre HES en soins infirmiers. Il conteste, en substance, l'interprétation faite par l'autorité inférieure de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES, la qualifiant de restrictive. Il expose ainsi qu'en limitant les notions de "cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine d'études de la Santé" et d'"autre formation continue équivalente (art. 3 al. 2)" aux seules filières d'études de soins infirmiers, de physiothérapie, d'ergothérapie, de sage-femme ainsi que de nutrition et diététique - qui correspondraient aux seules filières HES - l'autorité inférieure restreint le cercle des personnes légitimées à requérir l'obtention a posteriori d'un titre HES en soins infirmiers aux seules personnes ayant suivi une formation de bachelor HES dans le domaine d'études de la santé, alors même que celles-ci sont déjà titulaires d'un titre HES ; il soutient que, contraire à la lettre de la disposition concernée, une telle interprétation est arbitraire dans son résultat, dès lors qu'elle exclut par ses effets toutes les personnes qui n'ont pas suivi une formation HES. Il avance également que le domaine de la santé n'est pas limité aux seules professions médicales universitaires visées par la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (LPMéd, RS 811.11), ni aux formations dispensées par les HES dans le domaine de la santé. Procédant à une interprétation téléologique de la norme, il argue que, par l'insertion de la locution alternative "ou une autre formation continue équivalente", le DEFR a également voulu prévoir la possibilité pour les personnes ayant suivi une formation continue en dehors de celles prodiguées exclusivement au niveau des hautes écoles d'obtenir un titre HES a posteriori. Il ajoute que la structure des conditions posées à l'art. 1 al. 4 OPT-HES corrobore cette approche ; à ce propos, il précise que, compte tenu du fait que les lettres a et b concernent déjà la formation professionnelle de base ainsi que la formation postgraduée en soins infirmiers et la lettre c la pratique professionnelle, la lettre d doit pouvoir viser une formation en dehors de la spécialisation professionnelle en question. Par ailleurs, il estime, en substance, que sa formation continue en Management Langzeitpflege est équivalente à une formation universitaire de 10 crédits ECTS dans le domaine de la santé. Enfin, il expose qu'il utilise quotidiennement sa formation continue dans son activité professionnelle et que l'obtention a posteriori du titre HES en soins infirmiers est indispensable à l'exercice de celle-ci.

D.

Dans sa réponse du 21 décembre 2015, l'autorité inférieure a proposé le rejet du recours. Réitérant que les conditions fixées aux lettres a à d de

l'art. 1 al. 4 OPT-HES sont cumulatives, elle maintient pour l'essentiel que, si celles des lettres a à c sont en l'occurrence remplies, celle de la lettre d ne l'est pas. Elle rappelle que l'OPT-HES est réservée aux professionnels qui, lors de leurs formations accomplies selon l'ancien droit, ont acquis des connaissances correspondant dans leur globalité à celles sanctionnées par un diplôme bachelor en soins infirmiers. Elle ajoute qu'en suivant un cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine de la santé, les titulaires des diplômes cités aux lettres a et b développent des connaissances scientifiques et méthodologiques supplémentaires de niveau universitaire. Elle indique que cela permet de garantir que les détenteurs d'un titre HES obtenu a posteriori disposent de compétences comparables dans les domaines de la recherche appliquée et du développement de la qualité. Elle précise à ce propos que les titulaires des diplômes visés aux chiffres 1 à 3 de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES bénéficient déjà de compétences comparables au niveau bachelor dans ces domaines, de sorte qu'ils ne sont pas soumis à la condition de la lettre d. S'agissant du certificat ASI en Management Langzeitpflege dont se prévaut le recourant, l'autorité inférieure estime qu'il ne sanctionne pas des compétences approfondies en matière de recherche appliquée ainsi que de développement de la qualité et de l'organisation et ne remplit dès lors pas la condition de la lettre d.

E.

Le 25 janvier 2016, le recourant a fait part de remarques complémentaires, maintenant les conclusions de son recours. Il rappelle d'abord qu'il remplit manifestement les conditions des lettres a à c pour l'obtention a posteriori du titre HES en soins infirmiers. En ce qui concerne la lettre d, il produit un nouveau certificat intitulé "Weiterbildung zur Pflegedienstleitung", sanctionnant l'accomplissement de ladite formation entre [...] et [...] et délivré, le [...] 2016, par la "Bundesakademie für Kirche und Diakonie" (ci-après : la BKD), à Berlin (ci-après : le certificat allemand de "Weiterbildung zur Pflegedienstleitung"). Il expose que ce titre nouvellement acquis est un diplôme de niveau tertiaire dans le domaine des soins infirmiers - soit, dans le domaine de la santé - et soutient qu'avec cette nouvelle qualification, il remplit la condition prévue par la lettre d. A ce propos, il précise que le diplôme allemand compte 500 heures de formation théorique - sans la prise en compte des heures de travail personnel - et comptabilise 40 crédits de formation continue, alors que l'OPT-HES ne requiert une formation que de 10 crédits ECTS, lesquels représentent un total de 200 à 250 heures de cours théoriques et de travail personnel. Il estime dès lors satisfaire à la condition de la lettre d en tant que ses deux titres - soit le certificat ASI en Management Langzeitpflege et le certificat allemand de "Weiterbildung zur

Pflegedienstleitung" - relèvent du niveau tertiaire et sanctionnent, chacun, une formation comptabilisant plus de 10 crédits ECTS.

F.

Dans sa détermination du 4 avril 2016, l'autorité inférieure a réitéré sa proposition de rejeter le recours. Rappelant le contenu de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES et les éléments de sa réponse du 21 décembre 2015, elle indique que la BKD n'est pas répertoriée dans la liste intitulée "Hochschulkompass" et établie par la conférence des recteurs des hautes écoles (Hochschulrektorenkonferenz, HRK) - consultable sur les sites Internet www.hrk.de et www.hochschulkompass.hrk.de - en qualité de haute école publique ou reconnue par l'Etat allemand, de sorte que le certificat allemand de "Weiterbildung zur Pflegedienstleitung" ne saurait être considéré comme un cours postgrade de niveau universitaire ou une autre formation continue équivalente. Elle estime dans ces conditions que le recourant ne possède pas les compétences requises en matière de recherche appliquée ainsi que de développement de la qualité et de l'organisation et ne remplit ainsi pas la condition de la lettre d en vue d'obtenir a posteriori le titre HES visé.

G.

Par courrier du 2 mai 2016, le recourant a déposé de nouvelles déterminations, maintenant, en substance, que le titre allemand obtenu remplit la condition de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES. Il soutient que la disposition précitée n'exige pas que la formation de niveau universitaire soit dispensée par un établissement public et que des structures privées agréées par l'Etat sont à même de prodiguer des formations qualitativement égales. Par ailleurs, il fait valoir que les deux sources - soit celles de la "Hochschulkonferenz" et du "Hochschulkompass" - sur lesquelles l'autorité inférieure s'appuie ne relèvent pas d'organismes publics d'agrément. Il expose que la "Hochschulkonferenz" n'est pas un institut étatique habilité à tenir une liste exhaustive des établissements d'enseignement agréés par l'Etat allemand, mais qu'il est clairement indiqué sur son site Internet qu'elle constitue une association libre d'universités et d'écoles supérieures publiques ou reconnues par l'Etat et que l'adhésion à cette association n'est aucunement une condition de reconnaissance ou d'agrément étatique. Il retient dès lors que l'absence d'inscription de la BKD sur les listes tirées de ces sites Internet ne permet pas de déduire que celle-ci n'est pas agréée par l'Etat. Il indique que cette dernière figure en revanche sur la liste du "Landesamt für Gesundheit und Soziales" du Land de Berlin (consultable sur le site Internet www.berlin.de, rubriques "Themen" > "Gesundheit" > "Berufe im Gesundheitswesen > "nicht akademisch" >

"Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger/in" > "Weiterbildung" > "Verzeichnis der staatlich anerkannten Weiterbildungsstätten in folgenden anerkannten Weiterbildungsfachrichtungen"), dont il produit un exemplaire. Il relève que, contrairement aux organismes cités par l'autorité inférieure, ce dernier est l'organisme étatique qui gère la santé publique ainsi que les affaires sociales et qui dépend de la "Senatsverwaltung für Gesundheit und Soziales", à savoir l'organisme de contrôle des professions de la santé pour le Land de Berlin, sur le territoire duquel est située la BKD. Il conclut en substance que sa formation est ainsi reconnue par l'Etat allemand et qu'elle remplit les conditions de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES.

H.

En date du 29 juin 2016, l'autorité inférieure s'est déterminée sur les remarques du recourant du 2 mai 2016. Elle relève que le fait que la BKD soit reconnue par le Land de Berlin en tant qu'institut de formation continue agréé n'atteste nullement que celle-ci soit autorisée à porter l'appellation de "Hochschule", réitérant que les hautes écoles publiques et celles reconnues par l'Etat sont répertoriées dans la liste dont elle a fait état dans ses déterminations du 4 avril 2016. Se référant à un premier document de la "Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft", elle souligne que les instituts de formation privés peuvent être reconnus en tant que hautes écoles par cette dernière. Elle précise que la reconnaissance au sens de l'art. 123 de la loi sur les hautes écoles du Land de Berlin (Gesetz über die Hochschulen im Lande Berlin, Berlin Hochschulgesetz, BerlHG), dans sa version au 26 juillet 2011, confère à l'institut le droit de porter l'appellation "Hochschule", de proposer des filières d'études de niveau universitaire, d'organiser des examens de ce niveau et de décerner des diplômes universitaires. Elle ajoute que les hautes écoles privées ainsi que les "konfessionelle Hochschulen" sont mentionnées sur les listes établies par la "Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft", dont elle produit également des exemplaires. Relevant que la BKD ne figure pas sur ces listes, l'autorité inférieure retient que l'établissement fréquenté par le recourant n'est pas autorisé à être désigné sous cette appellation.

I.

Le 2 août 2016, le recourant a fait part de nouvelles remarques. Il allègue, en substance, avoir démontré à satisfaction que la BKD est reconnue par l'Etat allemand et qu'elle offre une formation de degré tertiaire, compte tenu du fait que les conditions d'accès à la formation qu'il a suivie sont l'accomplissement d'une formation professionnelle - elle-même déjà de niveau tertiaire - ainsi que deux ans d'expérience professionnelle dans le domaine d'activité. Il rappelle que cette formation comprenant 500 heures,

ce qui correspond à 40 crédits ECTS, est plus importante que ce qui est exigé en application des art. 1 al. 4 let. d et 3 al. 2 OPT-HES.

J.

Le 2 septembre 2016, le recourant a produit une attestation de la BKD du même jour, dont il ressort que la formation qu'il y a accomplie entre [...] et [...] est de niveau tertiaire selon le système de formation en vigueur en Allemagne.

K.

Le 18 octobre 2016, l'autorité inférieure a produit un courriel de la "Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Wissenschaft" du 9 septembre 2016, lequel atteste que la BKD est une institution de formation et de formation continue centrale qui ne relève pas du domaine des hautes écoles et qui est rattachée à la Diaconie et à l'Eglise évangélique d'Allemagne. Ce courriel précise que, si elle est un établissement de formation reconnu, la BKD ne bénéficie en revanche d'aucune reconnaissance étatique en tant que haute école privée ou confessionnelle.

L.

Le 28 octobre 2016, le recourant a transmis ses ultimes remarques.

M.

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

Droit :

1.

Conformément à l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal de céans connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021). En particulier, les décisions prises par le SEFRI, en application des art. 78 al. 2 de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE ; RS 414.20), 9 de l'ordonnance du 12 novembre 2014 relative à la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (O-LEHE, RS 414.201) et 5 al. 2 de l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral (art. 33 let. d LTAF et 65 LEHE).

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

2.

En l'espèce, le recourant conteste l'interprétation restrictive que défend l'autorité inférieure au sujet de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES - en lien avec l'art. 3 al. 2 de ladite disposition -, relevant en substance qu'une telle interprétation est arbitraire dans son résultat. Le recourant fait valoir que le certificat ASI en Management Langzeitpflege ainsi que le certificat allemand de "Weiterbildung zur Pflegedienstleitung" relèvent du domaine de la santé et sont en tous les cas d'un niveau équivalent aux formations dispensées dans ce domaine par les HES. Il souligne en particulier que la BKD auprès de laquelle il a obtenu le certificat précité est reconnue par l'Etat allemand et démontre un niveau d'étude équivalent à celui requis par l'OPT-HES, dans la mesure où le nombre d'heures d'enseignement dépasse largement les exigences fixées.

3.

Entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2015, sous réserve de certaines dispositions qui n'entreront en vigueur qu'à partir du 1^{er} janvier 2017 (art. 81 al. 3 LEHE), la LEHE a abrogé la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (RO 1996 2588 ; ci-après : l'aLHES), sous réserve de certaines dispositions de celle-ci qui demeurent applicables pour l'heure (art. 71 et 80 let. b LEHE [ainsi que son annexe] et art. 8 let. b O-LEHE) ; de même, à cette date, l'O-LEHE est entrée en vigueur, abrogeant l'ordonnance du 11 septembre 1996 relative à la création et à la gestion des hautes écoles spécialisées (RO 1996 2598 ; ci-après : l'aOHES), sous réserve de quelques dispositions de celle-ci qui ont effet jusqu'au 31 décembre 2016 (soit en particulier l'art. 26 et les dispositions transitoires A et B aOHES, au regard des art. 19 al. 1 ch. 2, 20 let. b et 21 al. 1 O-LEHE).

Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral (cf. arrêt du Tribunal fédéral [TF] 2C_736/2010 du 23 février 2012 consid. 5 et réf. cit.), il y a lieu d'appliquer la LEHE et l'O-LEHE en vigueur au moment de la décision du 24 septembre 2015.

Aux termes de l'art. 67 LEHE - entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 -, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution dans la mesure où l'exécution de ladite loi relève de sa compétence. Cette disposition lui

confère des compétences "exécutives" notamment en ce qui concerne la conversion des titres décernés selon l'ancien droit en titres des HES et la mise en œuvre des dispositions transitoires (cf. message du Conseil fédéral du 29 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles [LAHE] in : FF 2009 4067, ch. 3 ad art. 67 p. 4172). Par ailleurs, selon l'art. 78 al. 2 LEHE - disposition transitoire entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 -, le Conseil fédéral règle les modalités du changement de statut des écoles supérieures reconnues en hautes écoles spécialisées ainsi que le port des titres décernés selon l'ancien droit, veillant, le cas échéant, à leur conversion. Cette disposition constitue la base légale pour le maintien de la réglementation concernant l'obtention a posteriori d'un titre HES pour les titulaires de diplômes d'écoles supérieures décernés selon l'ancien droit (cf. *ibidem*, ad art. 78 p. 4177 et la note de bas de page renvoyant, à cet égard, à l'art. 26 aOHES ainsi qu'à l'OPT-HES).

En exécution de ces dispositions, le Conseil fédéral a arrêté l'O-LEHE, dont l'art. 9 - entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015 - prévoit, en référence à l'art. 78 al. 2 LEHE, que le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) règle les modalités du changement de statut des écoles supérieures reconnues en HES (al. 1) ainsi que le port des titres décernés par les anciennes écoles supérieures visées à l'al. 1, fixant notamment les conditions et la procédure pour convertir les titres décernés selon l'ancien droit en titres des hautes écoles spécialisées (al. 2).

Sur la base de cette disposition, le DEFR a arrêté la modification du 4 décembre 2014 de l'OPT-HES entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015, ayant en particulier modifié l'al. 3, phrase introductive de l'art. 1 et introduit l'al. 4 dudit article, dont la teneur est la suivante :

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

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

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

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

1. «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe II» (HöFa II) du SBK Bildungszentrum (BIZ), de la Kadernschule für die Krankenpflege Aarau ou du Weiterbildungszentrum Gesundheitsberufe (WE'G),
 2. «Certificat d'infirmière clinicienne/infirmier clinicien II» de l'Ecole supérieure d'enseignement infirmier (ESEI),
 3. «Diploma CRS indirizzo clinico» de la Scuola superiore per le formazioni sanitarie,
 4. «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I» (HöFa I) reconnue par l'Association suisse des infirmiers et infirmières (ASI),
 5. «Höhere Fachausbildung Pflege Stufe I» de la Kadernschule für die Krankenpflege Aarau, du WE'G ou de Careum Weiterbildung,
 6. «Höhere Fachausbildung für Gesundheitsberufe, Stufe I (HFG) mit Schwerpunkt Pflege» du WE'G,
 7. «Certificat d'infirmière clinicienne/infirmier clinicien I» de l'ESEI,
 8. «infirmière/infirmier en santé publique» reconnu par la CRS,
 9. «Certificat d'Etudes Approfondies, Option Clinique» de l'Institut romand pour les sciences et les pratiques de la santé et du social (IRSP) ou de l'ESEI,
 10. «Certificato CRS indirizzo clinico» de la Scuola superiore per le formazioni sanitarie,
 11. «WE'G-Zertifikat NDK Pflege» avec domaines de spécialisation,
 12. «Nachdiplomkurs Pflege» avec domaines de spécialisation de Careum Weiterbildung,
 13. «Diplom Careum Weiterbildung Mütter- und Väterberaterin»,
 14. «WE'G-Diplom Mütterberaterin»,
 15. «Certificat Le Bon Secours en Soins à la personne âgée et soins palliatifs»;
- c. qui peuvent justifier d'une pratique professionnelle reconnue de deux ans au minimum (art. 2, al. 2);
- d. qui ont suivi un cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine d'études Santé ou qui peuvent justifier d'une autre formation continue équivalente (art. 3, al. 2), s'ils ne sont pas titulaires d'un des diplômes visés à la let. b, ch. 1 à 3."

4.

Si le recourant ne remet pas explicitement en cause la délégation législative sur la base de laquelle la modification du 4 décembre 2014 de l'OPT-HES (RO 2014 4481) - qui a conduit à la version du 1^{er} janvier 2015 de cette dernière et qui porte en particulier sur la disposition incriminée - a été adoptée, il sied toutefois d'en examiner au préalable la validité, dès lors que celle-ci peut avoir une influence sur la portée des griefs soulevés.

4.1 Les ordonnances du Conseil fédéral sont habituellement classées en plusieurs catégories. Il existe d'abord une distinction entre les ordonnances indépendantes et les ordonnances dépendantes, les premières étant basées directement sur la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) - qui autorise, expressément ou implicitement, le Conseil fédéral à adopter un certain nombre d'ordonnances - et les secondes l'étant sur un acte infra-constitutionnel

(cf. arrêts du TAF A-5414/2012 du 19 juin 2014 consid. 2.3.1 et A-2032/2013 du 27 août 2014 consid. 2.3.1 et réf. cit.). Par ailleurs, il y a lieu de distinguer entre les ordonnances d'exécution et celles de substitution, même si les ordonnances présentent le plus souvent un contenu mixte, constitué à la fois de simples règles d'exécution et de règles dites primaires (cf. ATAF 2009/6 consid. 5.1 et réf. cit.). Ainsi, en substance, si les ordonnances d'exécution concrétisent la loi pour en faciliter la mise en œuvre, celles de substitution introduisent des règles dites primaires, soit des règles qui la complètent, étendant ou restreignant son champ d'application ainsi que conférant des droits aux particuliers ou leur imposant des obligations dont elle ne fait pas mention (cf. ATAF 2009/6 consid. 5.1.2 ; arrêts A-5414/2012 consid. 2.3.2.2 et A-2032/2013 consid. 2.3.2.2 et réf. cit. ; JACQUES DUBEY/JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, *Droit administratif général*, 2014, n° 308 p. 112).

L'art. 164 al. 1 Cst. - qui met en œuvre le principe de la légalité consacré à l'art. 5 al. 1 Cst. - exige que toutes les dispositions importantes - à savoir celles qui touchent de manière sensible la situation juridique du justiciable et qui fixent des règles de droit, notamment les restrictions des droits constitutionnels et les principales dispositions fondant les droits et les obligations des personnes (let. a à g) - soient édictées sous forme d'une loi formelle (cf. notamment ATF 133 II 331 consid. 7.2, 131 II 13 consid. 6.3 ; ATAF 2009/6 consid. 5.1.2 ; arrêts A-5414/2012 consid. 2.3.2.2 et A-2032/2013 consid. 2.3.2.2 et réf. cit.). En vertu de l'art. 164 al. 2 Cst., une loi fédérale peut toutefois prévoir une délégation de la compétence d'édicter des règles de droit ; aussi, si le Conseil fédéral tient la compétence d'édicter des ordonnances d'exécution directement de l'art. 182 al. 2 Cst., il faut, pour qu'une ordonnance puisse contenir des règles dites primaires, que le législateur ait délégué le pouvoir de les adopter (cf. ATAF 2009/6 consid. 5.1.2 ; arrêts A-5414/2012 consid. 2.3.2.2 et A-2032/2013 consid. 2.3.2.2 et réf. cit. ; ATF 131 II 13 consid. 6.3 ; JUDITH WYTTEBACH/KARL-MARC WYSS, in : Waldmann/Belser/Epiney [éd.], *Bundesverfassung, Basler Kommentar*, 2015, ad art. 164 n° 4 p. 2452 s. ; DUBEY/ZUFFEREY, op. cit., n° 309 p. 112 ; PIERRE TSCHANNEN, in : Ehrenzeller/Schweizer/Schindler/Vallender [éd.], *Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar*, 3^e éd., 2014, ad art. 164 n° 6 p. 2682). Ainsi, lorsqu'une ordonnance ne repose pas sur une délégation législative suffisante, elle n'est pas conforme à la loi et viole donc le principe de la légalité ; l'auteur de l'ordonnance a alors sous-estimé l'importance de la norme qu'il a adoptée (cf. PIERMARCO ZEN-RUFFINEN, *Droit administratif, Partie générale et éléments de procédure*, 2013, n° 220 p. 55).

Dans ce sens, l'art. 164 al. 2 Cst. concrétise le principe de la délégation de compétences législatives au niveau fédéral (cf. WYTTEBACH/WYSS, op. cit., n° 37 p. 2465). Une telle délégation est soumise, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, au respect de quatre conditions ayant elles-mêmes valeur constitutionnelle ; de manière générale, elle doit : ne pas être exclue par la Constitution fédérale et figurer dans une loi formelle fédérale (art. 164 al. 2 Cst.), se limiter à une matière déterminée et bien délimitée ainsi qu'énoncer elle-même les points essentiels sur lesquels doit porter la matière à réglementer (cf. ATF 140 I 218 consid. 6.5, 134 I 322 consid. 2.4, 132 I 7 consid. 2.2 [traduit au JdT 2007 I 678], 128 I 113 consid. 3c, 118 la 245 consid. 3 [traduit à la SJ 1993 76] ; arrêts A-5414/2012 consid. 2.4.1 et A-2032/2013 consid. 2.4.1 ; WYTTEBACH/WYSS, op. cit., n° 50 ss p. 2470 ss ; DUBEY/ZUFFEREY, op. cit., n° 536 p. 187 s. ; TSCHANNEN, op. cit., n° 35 p. 2690 s. ; PIERRE MOOR/ALEXANDRE FLÜCKIGER/VINCENT MARTENET, Droit administratif, Les fondements, vol. I, 3^e éd., 2012, p. 255 ss). S'agissant de cette dernière condition, le degré de précision de la loi - soit la densité normative (cf. notamment PASCAL MAHON, Droit constitutionnel, Droits fondamentaux, vol. II, 3^e éd., 2015, n° 33 p. 57 s.) - dépend de différents facteurs. La clause de délégation peut être d'autant moins définie que sont grandes, notamment : la diversité des états de fait appréhendés par les règles en cause, la complexité et la technicité de la matière, l'imprévisibilité des cas d'application, les exigences liées à la coordination d'autres mesures ; en revanche, elle devra être d'autant plus précise que l'intensité de l'atteinte aux droits des particuliers ou l'importance politique de la mesure à prendre sont fortes (cf. ATF 131 II 13 consid. 6.5.1 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 256).

4.2 Le contrôle préjudiciel des ordonnances de substitution - en particulier - comporte trois phases : l'examen des conditions de la délégation législative sur la base de laquelle ces dernières sont arrêtées, celui de leur légalité et celui de leur constitutionnalité (cf. DUBEY/ZUFFEREY, op. cit., n° 538, p. 189 s. ; ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, L'Etat, vol. I., 3^e éd., 2013, n° 1981 p. 673).

S'agissant du contrôle de l'admissibilité de la délégation législative au niveau fédéral, la particularité réside dans le fait que la loi fédérale dans laquelle figure ladite délégation doit être appliquée dans tous les cas par le Tribunal administratif fédéral, conformément à l'art. 190 Cst. prévoyant le principe de l'immunité (cf. MAHON, Droit constitutionnel, Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure, vol. I, 3^e éd., 2014, n° 234 p. 289 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n° 1982 p. 673). S'il n'est pas

légitimé à sanctionner l'éventuelle inconstitutionnalité de ladite loi fédérale, il peut, le cas échéant, la constater ; cela étant, il doit l'appliquer en privilégiant une interprétation conforme à la Constitution, si les méthodes d'interprétation reconnues laissent subsister un doute sur leur sens ou leur portée (cf. arrêt du TF 2C_49/2010 du 8 octobre 2010 consid. 4.1). Dans ces conditions, habilité à examiner, à titre préjudiciel, dans un cas concret si le législateur fédéral a respecté les conditions de la délégation (cf. consid. 4.1 ; arrêt du TAF A-3479/2012 du 8 janvier 2013 consid. 2.4), le Tribunal administratif fédéral est cependant tenu d'appliquer la clause de délégation, même s'il devait constater que tel n'a pas été le cas (cf. MAHON, op. cit., n° 233 p. 287 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n° 1983 p. 674).

En ce qui concerne l'examen de la conformité de l'ordonnance de substitution - soit le contrôle de sa légalité et de sa constitutionnalité -, le Tribunal administratif fédéral vérifie si celle-là reste dans le cadre et dans les limites de la délégation législative, si nécessaire par interprétation de la loi fédérale ; lorsque la délégation est relativement imprécise et donne, par là-même, un large pouvoir d'appréciation au délégataire, il doit se limiter, en vertu du principe de l'immunité des lois fédérales, à examiner si les dispositions concernées de l'ordonnance sortent de manière évidente du cadre de la délégation de compétences donnée par le législateur à l'autorité exécutive ou si, pour d'autres raisons, elles sont contraires à la loi ou à la Constitution (cf. notamment ATF 137 III 217 consid. 2.3 et jurisprudence citée [traduit au JdT 2012 II 311], 136 I 197 consid. 4.2, 131 V 9 consid. 3.4.1, 130 I 26 consid. 5.1, 129 II 249 consid. 5.4 [traduit au JdT 2005 I 359], 125 V 21 consid. 6a et 120 Ib 97 consid. 4 ; MAHON, op. cit., n° 267 p. 329 s.). Ne pouvant pas substituer sa propre appréciation à celle du délégataire, il doit uniquement vérifier, lors de cet examen, si les dispositions visées sont propres à réaliser objectivement le but de la loi fédérale, sans se soucier, en particulier, de savoir si elles constituent le moyen le mieux approprié pour l'atteindre (cf. ATAF 2015/22 consid. 4.2) ; dans ce sens, ce contrôle se confond presque avec celui de l'arbitraire de la réglementation concernée (cf. ATF 129 II 160 consid. 2.3, 128 II 34 consid. 3b). En d'autres termes, le délégataire est responsable de l'adéquation des mesures ordonnées par rapport au but visé ; il n'appartient pas au Tribunal administratif fédéral de se prononcer sur leur justification économique ou politique (cf. ATF 138 II 398 consid. 7.2.1, 137 III 217 consid. 2.3 et jurisprudence citée [traduit au JdT 2012 II 311] ; ATAF 2015/22 consid. 4.2 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n° 1984 p. 674 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 256 s.). Enfin, le Tribunal administratif fédéral vérifie la constitutionnalité de l'ordonnance du

délégataire, pour autant que la loi fédérale n'autorise pas ce dernier à s'écarter de la Constitution ou que la réglementation de celui-ci ne se contente pas de reprendre, purement et simplement, un élément de la loi fédérale portant atteinte à la Constitution, auxquels cas le principe de l'immunité prévaut là encore (cf. ATF 130 I 26 consid. 2.2.1 [traduit au JdT 2005 I 143] ; ATAF 2015/22 consid. 4.2 ; MAHON, op. cit., n° 281 p. 343 s.). Dans ce contexte, il lui incombe d'examiner si l'ordonnance se fonde sur des motifs sérieux ou si elle contrevient à l'art. 9 Cst., parce qu'elle n'a ni sens ni but, établit des distinctions qui ne sont pas justifiées par les faits à réglementer ou ignore des distinctions qui auraient dû être prévues (cf. ATF 136 II 337 consid. 5.1, 131 II 271 consid. 4 [traduit au JdT 2006 I 678], 130 I 26 consid. 2.2.1 ; arrêt A-3479/2012 consid. 2.4 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n° 1987). Ainsi, ce n'est que si seule l'ordonnance du délégataire porte atteinte à la Constitution ou au droit international qu'il refusera de l'appliquer (cf. AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, *ibidem*).

4.3 En dépit du contenu de l'art. 67 LEHE - qui peut plaider en faveur d'une ordonnance d'exécution -, le message du Conseil fédéral du 29 mai 2009 précité rappelle, à propos de l'art. 78 al. 2 LEHE, qu'il représente la base légale pour le maintien de la réglementation concernant l'obtention a posteriori d'un titre HES pour les titulaires de diplômes d'écoles supérieures décernés selon l'ancien droit, tout en renvoyant à l'OPT-HES ainsi qu'à l'art. 26 aOHES (cf. consid. 3). Ce dernier article, en lien avec l'art. 25 al. 1 aLHES, s'avère être l'ancienne disposition en vertu de laquelle l'ordonnance sur l'obtention a posteriori du titre d'une HES a été arrêtée. Dans son message du 30 mai 1994 relatif à la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (in : FF 1994 III 777, ch. 21 ad art. 21 [devenu l'art. 25 aLHES] p. 819), le Conseil fédéral relevait que :

"Les associations des anciens étudiants des écoles supérieures demandent instamment de pouvoir porter le même titre que ceux qui auront achevé leurs études dans les futures hautes écoles spécialisées. Rien ne s'oppose en principe à ce qu'une suite favorable soit donnée à cette revendication. *Une disposition allant dans ce sens doit cependant être intégrée dans l'ordonnance d'exécution et non pas dans la loi.* Les anciens étudiants des écoles supérieures ne devront cependant en aucun cas porter les nouveaux titres avant que les premiers étudiants des futures hautes écoles spécialisées n'aient terminé leurs études et que leurs diplômes ne soient reconnus."

Dans le cadre de l'art. 25 al. 1 aLHES, l'art. 26 aOHES prévoyait que le département compétent (soit, à l'époque, le Département fédéral de l'économie [DFE] ; actuellement : le DEFR) fixerait les modalités, ce que celui-ci a fait en arrêtant l'OPT-HES.

En outre, à l'entrée en vigueur de la modification du 17 décembre 2004 de l'aLHES - modification visant notamment, par la révision partielle de ladite loi, à élargir le champ d'application aux domaines de la santé (art. 1 al. 1 let. g aLHES [RO 2005 4635] ; arrêt du TF 2C_937/2014 du 3 décembre 2015 consid. 2.1 *in fine*) -, il a été spécialement prévu que la Confédération veillerait à assurer la conversion nécessaire des titres attribués selon l'ancien droit, notamment dans le domaine de la santé, et que le département compétent (soit, à l'époque, le DFE ; actuellement, le DEFR) réglerait les modalités (dispositions transitoires, lettre B al. 1 let. c) ; selon le message du Conseil fédéral relatif à cette modification, il s'agit d'une délégation de compétences législatives au DFE (cf. message du Conseil fédéral du 5 décembre 2003 concernant la modification de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, in : FF 2004 117, ch. 1.2.1 p. 123, ch. 2.8 p. 135 et ch. 6.2 p. 145 ; rapport explicatif du DFE d'août 2005 concernant l'édiction et l'adaptation de la législation d'exécution relative à la révision partielle de la loi sur les hautes écoles spécialisées, p. 10 s., repris dans le rapport explicatif du DEFR de novembre 2014 concernant la modification de l'ordonnance du DEFR sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée, p. 2).

Enfin, force est de constater qu'en réglant les modalités conformément à ses tâches, le DFE/DEFR a dû prévoir originellement les conditions matérielles à la conversion des titres concernés. Cela paraît d'autant plus évident au regard de la systématique de la législation en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2015. Par sa formulation, l'art. 78 al. 2 LEHE délègue la compétence législative au Conseil fédéral pour régler entièrement la question du port des titres décernés selon l'ancien droit et pour veiller, le cas échéant, à leur conversion (cf. message du Conseil fédéral du 29 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles [LAHE] in : FF 2009 4067, ch. 6.5 p. 4183). La loi fédérale ne contenant aucune disposition spécifique sur cette question, le Conseil fédéral a prévu à l'art. 9 al. 2 O-LEHE - et conformément à la norme générale de sous-délégation de l'art. 48 al. 1 de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010 ; message du Conseil fédéral du 20 octobre 1993 concernant la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, in : FF 1993 III 949, ch. 22 ad art. 52 [devenu art. 48 LOGA] p. 1047 ; DUBEY/ZUFFEREY, op. cit., n° 540, p. 190) - de la confier au DEFR, en lui enjoignant de fixer, en particulier, les conditions à une telle conversion, ce que ce dernier a fait en arrêtant l'OPT-HES, qui règle précisément la question, comme son nom l'indique.

Il suit de ce qui précède que l'OPT-HES est une ordonnance de substitution.

4.4 Comme il a été vu précédemment (cf. consid. 4.2), le contrôle des ordonnances de substitution s'effectue en trois phases.

4.4.1 S'agissant de la délégation législative sur laquelle repose l'OPT-HES, il y a lieu de retenir qu'elle n'est pas exclue par la Constitution fédérale - en particulier par l'art. 63a Cst. - et est prévue dans une loi formelle, soit à l'art. 78 al. 2 LEHE, loi ayant abrogé l'aLHES (cf. message du Conseil fédéral du 29 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles [LAHE] in : FF 2009 4067, n° 2.8 p. 4131, n° 3 ad art. 67 et 78 ainsi que n° 6.1 et 6.5 ; message du Conseil fédéral du 5 décembre 2003 concernant la modification de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, in : FF 2004 117, n° 2.8 ad let. B al. 1 let. c des dispositions transitoires ainsi que n° 6.1 et 6.2 ; message du Conseil fédéral du 30 mai 1994 relatif à la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, in : FF 1994 III 777, n° 21 ad art. 21 [devenu l'art. 25 aLHES] p. 819). Par ailleurs, cette disposition prévoyant la délégation législative au Conseil fédéral circonscrit de manière suffisamment précise la matière déléguée, soit le règlement du port des titres décernés selon l'ancien droit par rapport aux titres obtenus dans le domaine des HES, tout en enjoignant ledit délégataire de veiller, le cas échéant, à la conversion des premiers, ce qui constitue le point essentiel sur lequel doit porter la matière à réglementer, compte tenu de l'évolution des systèmes de formation suisses. De même, le cercle des destinataires et les questions topiques s'appréhendent sans difficulté au regard de la matière spécifique à réglementer et du cadre de la LEHE. Pour le reste, le degré de précision de cette clause de délégation est approprié, compte tenu de la technicité et des exigences à prendre en considération face aux changements dans les divers domaines de formation. Sur le vu de ce qui précède, si un large pouvoir d'appréciation est reconnu dans le cas présent au délégataire pour réglementer la matière visée, rien ne permet de retenir que les conditions de la délégation législative ne seraient pas respectées.

4.4.2 En ce qui concerne l'examen de la légalité de l'OPT-HES, il sied de rappeler que, sur la base de la délégation législative précitée - soit l'art. 78 al. 2 LEHE -, le Conseil fédéral a arrêté l'art. 9 O-LEHE, prescrivant au DEFR de fixer notamment les conditions et la procédure pour convertir les titres décernés selon l'ancien droit en titres des HES. Issue de cette sous-délégation, l'OPT-HES prévoit les conditions matérielles à cette obtention

à son art. 1, que les art. 2, 3 et 9 complètent, et règle les aspects procéduraux à ses art. 4 à 8, son art. 10 fixant la date de l'entrée en vigueur. Par sa formulation, l'art. 78 al. 2 LEHE laisse un large pouvoir d'appréciation au délégataire, afin de veiller à la conversion des titres décernés selon l'ancien droit. En effet, par l'expression potestative "le cas échéant", il appert que toute conversion systématique desdits titres a été écartée et que le pouvoir de régler la question a été entièrement transféré. Dans ce contexte, l'exigence fixée à l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES - et litigieuse dans le cas présent - ne sort manifestement pas du cadre de cette délégation législative et est propre à réaliser objectivement le but de la loi fédérale ; partant, rien ne permet de remettre en cause sa légalité.

4.4.3 Enfin, s'agissant de la constitutionnalité de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES pouvant être exclusivement examiné en l'espèce, il appert que celui-ci ne porte pas atteinte à la Cst., en particulier aux droits fondamentaux que sont l'égalité, la protection contre l'arbitraire et la liberté économique. Le recourant ne le conteste du reste pas, se plaignant uniquement de l'interprétation que fait l'autorité inférieure de ladite disposition.

4.5 En conclusion, sur le vu de ce qui précède, la délégation législative sur la base de laquelle l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES a été arrêté - soit, en particulier, la modification du 4 décembre 2014 ayant introduit cette nouvelle disposition - doit être considérée comme valable. Par conséquent, le Tribunal administratif fédéral doit faire preuve d'une grande retenue dans l'examen des griefs du recourant en lien avec l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES, en tenant compte du large pouvoir d'appréciation dont a bénéficié le DFE/DEFR pour régler la question.

5.

Le recourant se plaint principalement d'une interprétation trop restrictive de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES, en tant que l'autorité inférieure exige que l'"autre formation continue équivalente" relève du domaine de la santé et qu'elle soit de niveau universitaire.

5.1 S'agissant de la question de la portée du domaine dans lequel doivent être effectuées les formations visées à l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES, il sied de rappeler que le Tribunal administratif fédéral a déjà eu l'occasion de préciser que celles-ci doivent relever strictement du domaine d'études de la santé (cf. arrêts du TAF B-7760/2015 du 22 mars 2016 consid. 5, B-4301/2015 du 14 mars 2016 consid. 5, B-4305/2015 du 10 mars 2016

consid. 5, B-6053/2015 du 7 mars 2016 consid. 5 et B-4297/2015 du 29 février 2016 consid. 5).

Cela étant, cette question n'a pas à être tranchée dans le cas présent. En effet, dans sa décision du 24 septembre 2015 et sa réponse du 21 décembre 2015, l'autorité inférieure retient en substance que, si le certificat HöFa I du recourant est un titre valable au sens de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES, il ne constitue pas pour autant un titre au sens des chiffres 1 à 3 de cette disposition permettant de renoncer à la condition cumulative de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES ; de même, elle estime que le certificat ASI en Management Langzeitpflege ne représente pas non plus un titre au sens des chiffres précités et ne satisfait pas au niveau des formations visées à ladite lettre d. Par ailleurs, dans ses déterminations des 4 avril et 29 juin 2016, l'autorité inférieure expose pour l'essentiel que le certificat allemand de "Weiterbildung zur Pflegedienstleitung" produit en cours de procédure de recours ne saurait être considéré comme un titre valable au regard de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES ; à ce propos, elle relève que, si la BKD - auprès de laquelle ledit certificat a été obtenu - dispense des formations reconnues par l'Etat allemand, elle ne constitue pas une haute école publique ni ne dispose d'un agrément étatique.

Il appert ainsi que ce n'est pas en raison du domaine d'études que l'autorité inférieure a contesté la validité du certificat ASI en Management Langzeitpflege et du certificat allemand de "Weiterbildung zur Pflegedienstleitung", mais pour des motifs liés au degré de formation. Au demeurant, il y a lieu de relever que les deux titres concernés paraissent, à première vue, ressortir du domaine d'études de la santé ; du reste, l'autorité inférieure ne l'a contesté à aucun moment.

5.2 S'agissant de la question du degré de formation requis par l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES, il sied de se référer uniquement au certificat ASI en Management Langzeitpflege et au certificat allemand de "Weiterbildung zur Pflegedienstleitung". Le certificat HöFa I du recourant ayant été considéré comme un titre propre à satisfaire à la deuxième condition cumulative formulée à l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES - en raison de sa correspondance avec l'un des titres listés sous chiffres 4 à 15 de ladite disposition -, il ne peut être pris à nouveau en considération dans le cadre de l'examen de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES.

5.2.1 La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations sont possibles, il s'impose de rechercher la véritable portée

de la norme, en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique), de son contexte, du but poursuivi, de son esprit (interprétation téléologique) ainsi que de la volonté du législateur (interprétation historique), telle qu'elle résulte notamment des travaux préparatoires (cf. notamment arrêt du TF 2C_98/2013 du 29 juillet 2013 consid. 6.1 et réf. cit.). Aucune méthode d'interprétation n'est privilégiée, il convient de s'inspirer d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens véritable de la norme ; en particulier, le tribunal ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (cf. ATF 138 IV 65 consid. 4.3.1, 137 IV 249 consid. 3.2, 135 V 249 consid. 4.1 et réf. cit. ; arrêts du TAF B-6755/2013 du 11 août 2014 consid. 5.1 et A-469/2013 du 27 septembre 2013 consid. 5).

5.2.2 Pour rappel, l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES prévoit une quatrième condition à l'obtention a posteriori d'un titre HES en soins infirmiers pour les requérants qui ne sont pas titulaires d'un des diplômes visés à l'art. 1 al. 4 let. b ch. 1 à 3 OPT-HES, à savoir qu'ils aient suivi un cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine d'études de la santé ou qu'ils puissent justifier d'une autre formation équivalente (art. 3 al. 2). La formulation de cette disposition n'est pas univoque. La référence à l'art. 3 al. 2 OPT-HES figurant après les deux formations visées par l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES définit en termes de leçons ou de crédits ECTS le cours postgrade de niveau universitaire ; elle n'est dès lors d'aucune aide pour déterminer si la formation continue équivalente doit être dispensée par un établissement disposant du titre officiel de haute école.

5.2.3 Tout d'abord, le fait que les requérants soumis au régime de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES ne bénéficient pas d'une des formations spécialisées supérieures en soins infirmiers de niveau II listées aux ch. 1 à 3 de la let. b de cette même disposition, mais seulement d'une formation spécialisée supérieure de niveau I (ch. 4 à 7 de la let. b), d'une formation d'infirmier en santé publique comparable à celle-ci (ch. 8 de la let. b) ou d'une autre formation analogue correspondant dans une large mesure à ces deux dernières (ch. 9 à 15 de la let. b), laisse à penser que la formation postgraduée de niveau universitaire ou continue équivalente complémentaire doit être propre à compenser les disparités dans le niveau de formation.

5.2.4 Dans son rapport explicatif de novembre 2014 concernant la modification du 4 décembre 2014 de l'OPT-HES (RO 2014 4481), le DEFR expose en particulier, au sujet de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES : qu'en

suivant un cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine de la santé, les titulaires des diplômes mentionnés à ladite disposition acquièrent des connaissances scientifiques et méthodologiques supplémentaires de niveau universitaire ; qu'une telle mesure permet de garantir que les titulaires d'un titre HES obtenu a posteriori disposent aussi de compétences comparables dans les domaines de la recherche et du développement de la qualité ; que les titulaires d'un diplôme d'une formation spécialisée supérieure de niveau II - à savoir de l'un des titres de de l'art. 1 al. 4 let. b ch. 1 à 3 (p. 5) - disposent déjà d'une expertise dans leur champ professionnel et de compétences approfondies en matière de recherche appliquée ainsi que de développement de la qualité et de l'organisation, leurs compétences correspondant de ce fait entièrement à celles acquises dans le cycle bachelor en soins infirmiers, de sorte qu'un cours postgrade de niveau universitaire n'est pas nécessaire (p. 6). La condition fixée à l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES vise ainsi à mettre sur un pied d'égalité les formations de l'art. 1 al. 4 let. b ch. 4 à 15 OPT-HES avec les formations à qualification supérieure des ch. 1 à 3 de ladite disposition.

Ainsi, il convient au préalable d'interpréter la notion de « cours postgrade de niveau universitaire ». Sur ce point, il y a lieu de relever que l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES trouve son pendant à l'art. 1 al. 3 let. c OPT-HES qui traite des autres domaines de la santé. A ce propos, le rapport explicatif de novembre 2014 précité indique que la modification de l'art. 3 al. 2 OPT-HES porte exclusivement sur le renvoi correct à l'art. 1 OPT-HES lui-même modifié. En effet, la condition en cause existait déjà de manière identique à l'art. 1 al. 3 let. c OPT-HES, dans sa version au 1^{er} mai 2009, qui traitait des autres domaines de la santé (cf. le renvoi à l'art. 1 al. 1 let. g de l'aLHES dans sa version au 13 juin 2006) - à savoir les filières de sage-femme, en diététique, en physiothérapie et en ergothérapie - avant que le domaine d'études en soins infirmiers ne soit rajouté dans l'OPT-HES lors de sa modification du 4 décembre 2014.

5.2.4.1 En ce qui concerne plus particulièrement l'art. 1 al. 3 let. c OPT-HES, il ressort du projet du rapport explicatif du DFE de décembre 2007 concernant la révision partielle de l'OPT-HES - ayant constitué la première étape de ladite révision - que (chiffre 2, p. 3) :

"Pour l'OPT-HES dans le domaine de la santé, c'est-à-dire pour les formations en physiothérapie, en ergothérapie, en diététique et de sages-femmes / hommes sages-femmes, les conditions sont fixées comme suit :

- être titulaire d'un diplôme reconnu en Suisse dans la profession correspondante [première version de la future lettre a] ;

- justifier d'une expérience professionnelle d'au moins 2 ans [première version de la future lettre b], et
- avoir fréquenté un cours postgrade de niveau « haute école » dans le domaine d'études de la santé ou justifier d'une autre formation continue équivalente [première version de la future lettre c].

[...] Pour les diplômés reconnus en Suisse en physiothérapie, en ergothérapie, en diététique et de sages-femmes, l'exigence porte sur un cours postgrade de niveau haute école ou une formation continue équivalente dans le domaine d'études de la santé qui correspond à 200 leçons ou à 10 crédits selon le système européen de transfert et d'accumulation de crédits (*European Credit Transfer System, ECTS*), ce qui équivaut à un volume de travail de 300 heures. Il convient aussi de prendre en compte les formations continues équivalentes qui ne sont pas de niveau haute école. Dans le domaine de la santé, les formations et les formations continues de niveau haute école n'existent en effet que depuis peu de temps en Suisse. Jusqu'ici, les formations continues étaient organisées et offertes pour l'essentiel par des écoles spécialisées, des associations professionnelles ou des institutions de formation continue spécifiques à un domaine. Même si ces offres ne se situent pas au niveau haute école, elles dispensent néanmoins un savoir technique actualisé et reposent sur des connaissances scientifiques. C'est pourquoi, les formations continues qui ne sont pas de niveau haute école peuvent être prises en compte pour l'OPT-HES pour autant que les conditions soient remplies sur le plan de la quantité (nombre d'heures d'enseignement et d'heures de formation) et qu'elles soient comparables à une formation continue de niveau haute école sur le plan de la qualité et du contenu."

Confirmant le contenu du projet précité, le rapport explicatif du DFE de mars 2009 concernant notamment la révision partielle de l'OPT-HES (modification du 17 mars 2009 ; RO 2009 1501) - qui a amené à sa version du 1^{er} mai 2009 - indique également, en ce qui concerne plus particulièrement l'art. 1 al. 3 let. c OPT-HES, que (chiffre II., p. 4) :

"Les conditions de l'OPT-HES dans le domaine de la santé, c'est-à-dire pour les formations en physiothérapie, en ergothérapie, en diététique et les formations de sage-femme, sont fixées comme suit :

- disposer d'un diplôme d'une école reconnue par la CRS ou, pour l'ergothérapie, d'un diplôme décerné par la CRS à l'issue de la procédure de reconnaissance du diplôme cantonal correspondant [seconde version de la future lettre a] ;
- justifier d'une expérience professionnelle d'au moins 2 ans [seconde version de la future lettre b], et
- avoir fréquenté un cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine d'études de la santé ou justifier d'une autre formation continue équivalente [seconde version de la future lettre c].

[...] Est exigé un cours postgrade de niveau universitaire ou une formation continue équivalente dans le domaine d'études de la santé comprenant 200 leçons ou 10 crédits selon le Système européen de transfert et d'accumulation de crédits (crédits ECTS), ce qui représente une charge de travail allant de 250 à 300 heures. Dans le domaine de la santé, les formations et les formations continues de niveau universitaire n'existent en effet que depuis peu de temps en Suisse. Jusqu'ici, les

formations continues étaient organisées et offertes pour l'essentiel par des écoles spécialisées, des associations professionnelles ou des institutions de formations continues spécifiques à un domaine. Pour l'OPT-HES, une formation continue de niveau non universitaire doit aussi pouvoir être prise en compte si elle remplit les conditions quantitatives mentionnées (nombre d'heures d'enseignement et de formation) et si elle est comparable à une formation continue de niveau universitaire en ce qui concerne les objectifs d'études, l'organisation de l'enseignement et l'apprentissage ainsi que la compétence spécifique des enseignants."

5.2.4.2 De même, si le rapport explicatif du DEFR de novembre 2014 concernant la modification du 4 décembre 2014 de l'OPT-HES n'indique pas, au regard de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES, ce qu'il y a lieu d'entendre précisément par la notion de "cours postgrade de niveau universitaire" (p. 6), il convient de relever que le projet de ce rapport datant de décembre 2013 - soumis pour détermination aux cercles intéressés lors de la procédure d'audition s'étant déroulée de décembre 2013 à avril 2014 et, partant, postérieur au rapport explicatif du DFE de mars 2009 concernant notamment la révision partielle de l'OPT-HES ainsi qu'au projet de ce dernier de décembre 2007 - relève que (chiffres 3 et 4, p. 3 et 4) :

"En suivant un cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine de la santé (cf. art. 3 de l'ordonnance), les titulaires des diplômes énumérés à l'art. 1, al. 3, let. a, ch. 1^{bis} acquièrent des connaissances scientifiques et méthodologiques supplémentaires au niveau haute école. Cette mesure permet de garantir que les titulaires d'un titre HES obtenu a posteriori disposent de compétences comparables également en matière de recherche et de développement de la qualité."

5.2.4.3 Au regard du contenu de ces différents rapports, force est de constater que la notion de "cours postgrade de niveau universitaire" à laquelle se réfère le délégataire à l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES s'apparente, du point de vue du degré de formation exigé, à celle - plus large - de "cours postgrade de niveau haute école" telle qu'elle avait été retenue par le délégataire dans son rapport explicatif de décembre 2007 en relation avec l'art. 1 al. 3 let. c OPT-HES. Cette approche s'accorde, du reste, tant avec la notice explicative de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT ; actuellement : le SEFRI) de novembre 2011 sur l'OPT-HES et sur le changement de pratique dans la formation continue (ci-après : la notice explicative de l'OFFT de novembre 2011) - dans le domaine de la santé - (cf. rubrique "Contexte") qu'avec la notice explicative du SEFRI de janvier 2015 sur l'OPT-HES en ce qui concerne les soins infirmiers (cf. lettre d, p. 2). Toutes deux précisent en effet que les universités, les écoles polytechniques fédérales (EPF) et les hautes écoles

spécialisées (HES) relèvent du "niveau haute école" comme du "niveau universitaire".

5.2.5 Dans ce contexte, l'"autre formation continue équivalente" prévue à l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES ne semble pas devoir nécessairement relever du niveau "universitaire" ou "haute école", soit avoir été dispensée au sein d'une université, d'une HES ou d'une EPF, l'essentiel étant que cette formation permette de garantir que les titulaires d'un titre HES obtenu a posteriori disposent aussi de compétences *comparables* dans les domaines de la recherche et du développement de la qualité en vue de répondre aux mêmes exigences garanties par les formations listées aux chiffres 1 à 3 de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES. En effet, si le délégataire avait voulu que la formation continue de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES soit nécessairement de niveau universitaire ou haute école, point n'eût été nécessaire d'y ajouter la locution "ou qui peuvent justifier d'une autre formation continue équivalente".

De même, si les formations inscrites sous les chiffres 1 à 3 de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES sont suffisantes d'un point de vue qualitatif - à savoir qu'elles permettent de disposer d'une expertise dans le champ professionnel et de compétences approfondies en matière de recherche appliquée ainsi que de développement de la qualité et de l'organisation (cf. rapport explicatif du DEFR de novembre 2014 concernant la modification du 4 décembre 2014 de l'OPT-HES, chiffre 4, ad art. 1 al. 4, p. 6) - elles ne constituent pas encore pour autant des formations de niveau universitaire ou haute école à proprement parler, de sorte qu'il serait contraire à l'égalité de traitement, au seul regard du texte actuel de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES, d'imposer une telle exigence de niveau aux détenteurs de formations prévues par les chiffres 4 à 15 de l'art. 1 al. 4 let. b OPT-HES.

5.2.6 Pour le surplus, dans la notice explicative de novembre 2011, l'OFFT a décidé un changement de pratique, dès le 1^{er} janvier 2013, dans le domaine de la santé, en particulier pour l'art. 1 al. 3 let. c OPT-HES. Il a ainsi prévu que les personnes voulant obtenir a posteriori le titre d'une haute école spécialisée par le biais de la procédure de l'OPT-HES sans avoir suivi ou commencé de formation continue qualifiante dans le domaine de la santé devaient, dès le 1^{er} janvier 2013, obligatoirement suivre la formation continue en question au niveau haute école, conformément à l'art. 1 al. 3 let. c de l'ordonnance du DFE du 4 juillet 2000 sur l'OPT-HES ; il a précisé que les formations continues n'ayant pas été suivies dans une haute école et qui étaient jugées équivalentes (liste positive), seraient

uniquement prises en compte si la personne intégrait la formation continue avant le 1^{er} janvier 2013."

Ce changement de pratique - dont la légalité n'a pas à être examinée plus avant et peut demeurer indécise - ne saurait cependant être appliqué systématiquement à l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES qui porte sur les soins infirmiers, pour lesquels le délégataire a institué un régime particulier de manière explicite (art. 1 al. 3 phrase introductive OPT-HES). En effet, la notice explicative du SEFRI de janvier 2015 sur l'OPT-HES en ce qui concerne les soins infirmiers - bien qu'elle soit postérieure à la notice de l'OFFT relative à l'art. 1 al. 3 let. c OPT-HES - ne prévoit nullement que la formation continue au sens l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES doive nécessairement être suivie au niveau haute école. Elle maintient au contraire qu'il y a lieu d'entendre les universités, les EPF et les HES sous la notion de "cours postgrade de niveau universitaire" - comme exposé précédemment au consid. 5.2.4.3 - et qu'"en suivant un cours postgrade de niveau universitaire dans le domaine de la santé, les requérants acquièrent des connaissances scientifiques et méthodologiques supplémentaires au niveau haute école" ; de même, elle souligne que l'exigence de suivre un tel cours permet de "garantir que les détenteurs d'un titre HES obtenu a posteriori disposent de compétences *comparables* également en matière de recherche et de développement de la qualité". A défaut de précisions complémentaires, la notice de l'autorité inférieure de janvier 2015 ne fait que confirmer les résultats de l'interprétation systématique, téléologique et historique de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES (cf. consid. 5.2.5).

6.

Il suit de ce qui précède que l'interprétation restrictive que défend l'autorité inférieure est susceptible de violer la Cst., en particulier les droits fondamentaux que sont l'interdiction de l'arbitraire et l'égalité de traitement. Elle ne s'accorde nullement avec le texte et le but de la disposition topique de l'OPT-HES ainsi qu'avec la volonté du législateur, telle qu'elle ressort des différents rapports explicatifs, lesquels n'exigent pas en définitive que la formation continue équivalente soit dispensée au sein d'une université ou d'une haute école (cf. consid. 5.2.5). L'autorité inférieure n'est ainsi pas légitimée à retenir, sans plus de précision, que le certificat ASI en Management Langzeitpflege de 2011 ne sanctionne pas des compétences approfondies en matière de recherche appliquée ainsi que de développement de la qualité et que le certificat allemand de "Weiterbildung zur Pflegedienstleitung" n'est pas un titre valable au sens de l'art. 1 al. 4 let. d OPT-HES, du seul fait que la BKD auprès de laquelle la formation qu'il sanctionne a été dispensée ne constitue pas une haute école publique

ou reconnue comme telle au niveau étatique, alors qu'il n'est pas contesté que ces formations relèvent du domaine de la santé. Partant, le recours du 15 octobre 2015 doit être admis et la décision du 24 septembre 2015 annulée.

7.

Aux termes de l'art. 61 al. 1 PA, l'autorité de recours statue elle-même sur l'affaire ou exceptionnellement la renvoie avec des instructions impératives à l'autorité inférieure. La réforme présuppose cependant un dossier suffisamment prêt pour qu'une décision puisse être prononcée, étant précisé qu'il n'appartient pas à l'autorité de recours de procéder à des investigations complémentaires compliquées (cf. BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4^e éd., 1991, n° 2058 p. 426 ; FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2^e éd., 1983, p. 233). De surcroît, la réforme est inadmissible lorsque des questions pertinentes doivent être tranchées pour la première fois et que l'autorité inférieure dispose d'un certain pouvoir d'appréciation (cf. notamment arrêts du TAF B-1300/2014 du 7 mai 2015 consid. 8, B-4420/2010 du 24 mai 2011 consid. 6 et B-1181/2010 du 8 septembre 2010 consid. 4).

Compte tenu du pouvoir d'appréciation de l'autorité inférieure et du fait que la formation du recourant doit être examinée plus avant à l'aune des documents remis par celui-ci, l'affaire n'est pas à même d'être jugée ; il sied en effet de déterminer si sa formation est qualitativement comparable à une formation continue de niveau universitaire - en termes d'expérience dans le champ professionnel ainsi que de compétences en matière de recherche appliquée et de développement de la qualité et de l'organisation - et si le nombre de leçons ou de crédits ECTS requis est atteint (art. 3 al. 2 OPT-HES). La décision entreprise doit donc être annulée et la cause renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision, qui ordonnera au préalable les éventuelles mesures d'instruction nécessaires.

8.

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, 1^{ère} phrase 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]). Aucun frais de procédure n'est mis à la charge des autorités inférieures ni des autorités fédérales recourantes et déboutées (art. 63 al. 2 PA). L'émolument judiciaire est calculé en fonction de la valeur litigieuse, de l'ampleur et de la difficulté de la cause, de la façon de procéder des parties et de leur situation financière (art. 2 al. 1 et 4 FITAF).

Vu l'issue de la procédure, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure. L'avance sur les frais de Fr. 1'000.– versée, le 23 octobre 2015, par le recourant lui sera restituée, dès l'entrée en force du présent arrêt.

9.

L'autorité de recours peut allouer, d'office ou sur requête, à la partie ayant entièrement gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés (art. 64 al. 1 PA en relation avec l'art. 7 al. 1 FITAF). Les dépens comprennent les frais de représentation et les éventuels autres frais nécessaires de la partie (art. 8 FITAF). Les frais de représentation comprennent notamment les honoraires d'avocat (art. 9 al. 1 let. a FITAF), lesquels sont calculés en fonction du temps nécessaire à la défense de la partie représentée (art. 10 al. 1 FITAF) ; le tarif horaire des avocats est de Fr. 200.– au moins et de Fr. 400.– au plus (art. 10 al. 2 FITAF). Les parties qui ont droit aux dépens doivent faire parvenir au tribunal, avant le prononcé de la décision, un décompte de leurs prestations ; à défaut, le tribunal fixe l'indemnité sur la base du dossier (art. 14 FITAF).

En l'occurrence, le recourant a droit à des dépens, dès lors qu'il obtient gain de cause et est représenté par une avocate, dûment légitimée par procuration. L'intervention de celle-ci a impliqué le dépôt d'un recours de 7 pages et de diverses remarques complémentaires d'un total de 7 pages également. Compte tenu de l'ampleur et de la complexité de l'affaire ainsi que de la connexité de cette dernière avec d'autres affaires dont l'avocate s'est occupée, il se justifie - au regard du barème précité ainsi que de l'absence de note de frais et d'honoraires – d'allouer au recourant une indemnité équitable de dépens d'un montant de Fr. 1'100.– (TVA comprise), à la charge de l'autorité inférieure, dès l'entrée en force du présent arrêt (art. 64 al. 2 PA).

10.

La présente décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral (art. 82 let. a, 86 al. 1 let. a LTF), aucune exception à sa recevabilité n'étant donnée en l'espèce, en particulier au regard de l'art. 83 let. t LTF (cf. arrêt du TF 2C_937/2014 précité consid. 1).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est admis.

2.

La décision du 24 septembre 2015 est annulée et renvoyée à l'autorité inférieure pour nouvelle décision au sens des considérants.

3.

Il est statué sans frais de procédure et l'avance de frais d'un montant de Fr. 1'000.– est restituée au recourant, dès l'entrée en force du présent arrêt.

4.

Une indemnité de Fr. 1'100.– (TVA comprise) est allouée au recourant à titre de dépens et mise à la charge de l'autorité inférieure.

5.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire ; annexe : formulaire "adresse de paiement") ;
- à l'autorité inférieure (acte judiciaire) ;
- au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (acte judiciaire).

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

Le président du collège :

Le greffier :

Pascal Richard

Grégory Sauder

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Le mémoire doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains du recourant (art. 42 LTF).

Expédition : 10 novembre 2016