



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR**  
Secrétariat d'Etat à la formation,  
à la recherche et à l'innovation SEFRI

Berne, 21 novembre 2018

# **Modification de la loi sur les EPF**

**Rapport explicatif  
relatif à l'ouverture de la procédure de consultation**



## 1. Présentation du projet

### 1.1 Contexte

Dans le message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020 (message FRI 2017-2020), le Conseil fédéral a considéré qu'une révision totale de la loi sur les EPF serait indiquée, tant pour procéder à des adaptations sur les plans linguistique et systématique que pour examiner d'autres modifications des bases légales régissant le domaine des EPF, notamment la mise en œuvre des principes directeurs du gouvernement d'entreprise<sup>1</sup> qui n'ont pas encore été pris en compte. Les analyses approfondies menées par le propriétaire (DEFR/DFF) et le Conseil des EPF en 2017 ont abouti à la conclusion que la nécessaire mise en conformité avec les principes directeurs du gouvernement d'entreprise pouvait aussi se faire lors de révisions partielles de la loi sur les EPF. Dès lors, il est possible de renoncer à une révision totale. Étant donné que ces modifications comportent des dispositions définies à l'art. 164, al. 1, Cst., elles doivent faire l'objet d'une procédure de consultation conformément à l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation<sup>2</sup>.

### 1.2 Nouvelles réglementations proposées

Les nouvelles réglementations proposées concernent deux principes directeurs non encore mis en œuvre du gouvernement d'entreprise, qui concernent la séparation entre les niveaux stratégique et opérationnel (limitation du droit de nomination et du droit de vote des membres institutionnels du Conseil des EPF). Par ailleurs, la révision comprend diverses modifications concernant la politique du personnel et la création des bases légales relatives à la vente de l'énergie excédentaire autoproduite ou achetée, à la protection des données ainsi qu'aux services de sécurité et à la vidéosurveillance. Les recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF) seront aussi mises en œuvre à cette occasion ainsi que diverses adaptations formelles.

### 1.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre du projet requiert des adaptations de l'ordonnance du 18 septembre 2003 sur le corps professoral des EPF<sup>3</sup>, qui se fondera dorénavant aussi sur l'art. 17 de la loi sur les EPF (cf. commentaire de l'art. 17), ainsi que des adaptations de l'ordonnance du 5 décembre 2014 sur les finances et la comptabilité du domaine des EPF<sup>4</sup>, qui sera complétée pour comprendre les modalités de l'affectation du produit de la vente d'énergie (cf. commentaire de l'art. 10).

## 2. Commentaire des dispositions

### *Art. 10 Vente d'énergie*

Les deux EPF et les établissements de recherche achètent de l'énergie pour environ 50 millions de francs par an sous la forme d'électricité (360 600 MWh/a), de différents combustibles et d'énergie provenant des réseaux de chaleur à distance (en tout 67 600 MWh/a). Une partie de cette énergie est utilisée comme énergie de processus pour l'exploitation des installations de recherche et une partie, pour le chauffage et le refroidissement des bâtiments. Le recours aux énergies renouvelables est de plus en plus fréquent : l'utilisation de copeaux de bois, l'exploitation des eaux de lacs, l'exploitation des rejets de chaleur (réseau d'anergie) et aussi l'autoproduction à partir d'installations photovoltaïques. La Stratégie énergétique 2050<sup>5</sup> de la Confédération vise à développer fortement la part des énergies renouvelables. L'Office fédéral de l'énergie a demandé une évaluation du potentiel des énergies renouvelables dans l'administration fédérale et les entités proches de la Confédération et a consigné les résultats dans le rapport du 18 novembre 2016 « Analyse consolidée des potentiels d'énergies renouvelables et d'exploitation des rejets de chaleur »<sup>6</sup>. Pour le domaine des EPF, le rapport fait état d'un potentiel technique de production de chaleur et de froid provenant de sources renouvelables de plus de 96 000 MWh/a (140 % de la quantité achetée) et d'un potentiel réaliste de production de courant électrique de presque 3000 MWh/a (<1 % de la quantité achetée). Lors du remplacement ou de la réalisation d'installations de chauffage, l'énergie renouvelable sera une priorité dans les décennies à venir.

Environ 27 000 MWh/a, soit 6 % de l'énergie achetée, sont revendus à des tiers. Ils proviennent principalement du réseau de chaleur à distance au centre-ville de Zurich et, dans une moindre mesure, des campus de Höggerberg (EPFZ) et d'Ecublens (EPFL). Les reventes d'énergie sont dues aux fluctuations de la quantité d'énergie produite par les réseaux de chaleur à distance, fluctuations qui ne peuvent être influencées par l'acheteur. Or, pour des considérations

<sup>1</sup> [https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik\\_grundlagen/cgov/grundlagen.html](https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html)

<sup>2</sup> RS 172.061

<sup>3</sup> RS 172.220.113.40

<sup>4</sup> RS 414.123

<sup>5</sup> <https://www.uvek.admin.ch/uvek/fr/home/energie/energiestrategie-2050.html>

<sup>6</sup> <https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/46688.pdf>

économiques et énergétiques, l'énergie qui n'est pas utilisée est revendue. L'EPFL vend par exemple de l'énergie à l'Université de Lausanne, celle-ci étant située à proximité de la centrale thermique de l'EPFL. Les revenus de ces ventes sont de l'ordre de 3 millions de francs par an. La quantité d'énergie produite localement est aussi parfois excédentaire, par exemple l'énergie produite les week-ends n'est pas utilisée. Le prix du marché pour les énergies renouvelables, en particulier dans le domaine des installations photovoltaïques, connaît de fortes fluctuations (périodes de la journée, conditions atmosphériques, etc.). En période d'offre excédentaire, même si le prix du marché ne couvre pas toujours les coûts de production, il est préférable de vendre l'énergie excédentaire non utilisée pour qu'elle profite à d'autres.

Actuellement, la vente de l'énergie non utilisée à des tiers ne repose sur aucune base légale. Le présent article prévoit la possibilité de vendre aux prix du marché de l'énergie qui n'est pas utilisée. Le Conseil fédéral règlera l'affectation des revenus dans les dispositions d'exécution ; celles-ci devront prendre en compte les coûts de revient de l'énergie revendue ainsi que le fait qu'il s'agit en définitive de réduire les charges, et être guidées par le souci de minimiser la charge administrative.

#### *Art. 14 Corps enseignant*

L'art. 17b, al. 2, let. a, de la loi sur les EPF dispose que les contrats de travail de durée déterminée sont de huit ans au plus pour les professeurs assistants. Jusqu'à présent, les professeurs assistants pouvaient être nommés pour quatre ans, avec possibilité de reconduction unique pour une durée maximale de quatre ans. Cette règle a été jugée trop rigide en pratique. Elle ne tient compte ni des besoins des professeurs assistants, ni des souhaits des EPF. La modification proposée permet de prolonger plusieurs fois les contrats de travail de durée déterminée jusqu'à la durée maximale de huit ans. Une durée plus souple des contrats permet aux EPF de mieux prendre en considération les périodes définies pour l'obtention d'un encouragement par le Fonds national suisse ou par d'autres sources de financement de tiers. La possibilité d'une résiliation ordinaire des rapports de travail de durée déterminée est maintenue. La résiliation extraordinaire est régie par les dispositions de l'art. 10, al. 4, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)<sup>7</sup>.

#### *Art. 17 Rapports de travail des membres du Conseil des EPF, des présidents des écoles et des directeurs des établissements de recherche*

D'une part, l'article 17 en vigueur est adapté sur le plan formel et d'autre part des modifications sur le plan matériel sont introduites à l'art. 17a. Les dispositions sont réparties sur deux articles : le présent article règle les rapports de travail des membres du Conseil des EPF, des présidents des écoles et des directeurs des établissements de recherche, tandis que les rapports de travail du corps professoral sont réglés dans un nouvel art. 17a.

L'al. 1 cite pour la première fois dans la loi sur les EPF la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers) ; il précise ainsi que le Conseil fédéral est tenu de suivre la LPers en ce qui concerne les conditions d'engagement des membres à plein temps du Conseil des EPF, des présidents des écoles et des directeurs des établissements de recherche. L'abréviation du titre de la loi est introduite ici et reviendra à plusieurs reprises par la suite. La loi fédérale du 23 juin 2000 régissant la Caisse fédérale de pensions est dorénavant citée par son titre court : loi du 20 décembre 2006 relative à PUBLICA<sup>8</sup>. L'al. 2 du texte actuel est repris tel quel (art. 17 al. 1<sup>bis</sup>).

#### *Art. 17a Rapports de travail du personnel et des professeurs*

À l'al. 1, on a profité de cette révision pour régler au niveau de la loi la qualité d'employeur du Conseil des EPF mentionnée actuellement à l'art. 2, al. 1 et 2, de l'ordonnance-cadre du 20 décembre 2000 LPers<sup>9</sup> ainsi que sa compétence pour régler les rapports de travail du personnel dans des ordonnances soumises à l'approbation du Conseil fédéral<sup>10</sup>. Il est précisé pour plus de clarté que ces pouvoirs législatifs englobent aussi les rapports de travail du corps professoral des deux EPF, qui sont déjà réglés actuellement dans l'ordonnance du Conseil des EPF sur le corps professoral des écoles polytechniques fédérales (Ordonnance sur le corps professoral des EPF ; RS 172.220.113.40). Ce dispositif correspond aux directives de la Confédération sur le gouvernement d'entreprise.

Dans le domaine des EPF, nombre de rapports de travail de durée déterminée sont étroitement liés à la formation, notamment ceux des doctorants et ceux liés à des projets de recherche financés par des tiers. Or, les critères visés à l'art. 15, al. 1, LPers, notamment l'expérience professionnelle et la prestation, sont peu appropriés pour déterminer le salaire et son évolution de ces catégories de personnel particulières. Actuellement déjà, la rémunération de ces emplois n'est pas fixée individuellement, mais de manière forfaitaire. Le nouvel al. 2 confère donc expressément au Conseil des EPF la compétence de déroger à l'art. 15, al. 1, LPers et de fixer, dans l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF (RS 172.220.113), des critères pour des salaires dits forfaitaires. Les critères déterminant le salaire initial et son évolution sont les exigences du poste, les normes des bailleurs de fonds, notamment le Fonds national suisse, et le temps de travail effectivement consacré à l'école ou à l'établissement de recherche. La loi désigne les catégories de personnel concernées : il s'agit de collaborateurs qui sont engagés pour une durée déterminée à des fins de formation,

<sup>7</sup> RS 172.220.1

<sup>8</sup> RS 172.222.1

<sup>9</sup> RS 172.220.11

<sup>10</sup> À savoir l'ordonnance du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des EPF (RS 172.220.113) et l'ordonnance du 18 septembre 2003 sur le corps professoral des EPF (RS 172.220.113.40).

pour des projets de durée déterminée et financés par des tiers ou pour des missions d'infrastructure de durée déterminée. Les catégories de personnel recouvrent celles qui sont actuellement déjà concernées par une rémunération forfaitaire. Ces dispositions spéciales sont également soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

L'al. 3 reprend la teneur de la disposition fixée à l'art. 2, al. 2, dernière phrase, de l'ordonnance-cadre LPers et la lève donc au niveau de la loi. La possibilité est maintenue de déléguer aux directions des EPF et des établissements de recherche la prise de décisions de l'employeur et de régler les modalités découlant de l'ordonnance sur le personnel. Cela ne signifie pas que les directions des écoles et des établissements de recherche puissent définir de nouvelles catégories de personnel rémunéré de manière forfaitaire. Les catégories de personnel concernées par des rémunérations forfaitaires, ainsi que les critères déterminants pour fixer ces rémunérations, doivent être définies par le Conseil des EPF dans l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF et soumises à l'approbation du Conseil fédéral. L'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF devra donc préciser par exemple que les directions des EPF et des établissements de recherche sont tenues, pour les salaires forfaitaires, de respecter les barèmes salariaux du Fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). En matière de délégation, des dispositions légales contraires demeurent réservées. En fait partie, par exemple, la compétence d'employer un professeur selon les dispositions définies à l'art. 17, al. 4, de la loi sur les EPF (nouvel art. 17a, al. 5), qui ne peut être déléguée.

L'al. 5 forme toujours la base légale permettant, dans des cas dûment motivés, d'employer des professeurs des EPF au-delà de l'âge limite défini de la retraite. Selon la règle générale applicable aux rapports de travail, énoncée à l'art. 17, al. 2, de la loi sur les EPF et se référant à la LPers, les rapports de travail de ce type ne pouvaient être régis jusqu'ici que par des contrats de droit public (« Lex Wüthrich » du droit actuel, prévue pour les Prix Nobel). Nouvellement, ils pourront l'être aussi par des contrats de travail de droit privé dans certaines conditions (excellence scientifique, etc.). Cet ajustement augmente la flexibilité dans la détermination des rapports de travail. Notamment, la possibilité d'une résiliation ordinaire, habituelle dans des rapports de travail de droit privé, autrement dit la possibilité de s'écarter des strictes conditions de résiliation prévues à l'art. 13 de l'ordonnance sur le corps professoral des EPF, est dans l'intérêt des deux parties, vu l'âge des professeurs concernés. Le règlement des modalités est délégué au Conseil des EPF qui les définit dans l'ordonnance du 18 septembre 2003 sur le corps professoral des EPF<sup>11</sup>. Celle-ci est soumise à l'approbation du Conseil fédéral.

Les modifications de la loi proposées à l'art. 17a nécessitent une modification de l'ordonnance sur le corps professoral des EPF où seront précisés les principes fixés dans la loi après leur adoption. La révision prévoit la possibilité d'employer des professeurs des EPF selon des dispositions de droit privé au-delà de l'âge de la retraite. Les critères définis à cet effet sont la présence d'accomplissements scientifiques remarquables qui permettent d'escompter l'acquisition de fonds de tiers importants pour la poursuite d'une équipe de recherche ainsi que l'importance de l'emploi respectif au-delà de l'âge ordinaire de la retraite pour des tâches stratégiques ou institutionnelles dans le domaine des EPF. De plus, l'ordonnance sur le corps professoral des EPF fixe le contenu minimal du contrat de travail de droit privé (notamment la durée maximale de l'emploi, la possibilité de résiliation des rapports de travail selon la procédure ordinaire par les deux parties ainsi que le renoncement aux cotisations de prévoyance professionnelle). Enfin, le montant du salaire est fixé à 40 % du salaire maximum d'un professeur ordinaire dans l'année concernée. Ces critères sont importants pour que le maintien dans l'emploi selon cet article ne vienne pas ralentir le renouvellement et le rajeunissement du corps professoral. Avant de déposer une demande auprès du Conseil des EPF concernant le maintien dans l'emploi d'un professeur au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, les EPF doivent s'assurer que l'emploi n'est pas soustrait à de jeunes professeurs potentiels. Cela est par exemple le cas lorsque l'obtention de fonds de tiers pour le maintien d'une équipe de recherche est liée à l'emploi du professeur concerné ou serait compromise par sa succession. Le Conseil des EPF définira dans l'ordonnance sur le corps professoral des EPF que le renouvellement et le rajeunissement du corps professoral ne doivent pas être entravés.

L'ordonnance sur le corps professoral des EPF maintient toujours la possibilité de prolonger les rapports de travail de droit public au-delà de l'âge de la retraite dans des cas dûment motivés. Cet article reprend la règle « Lex Wüthrich » de l'actuel art. 17, al. 4, de la loi sur les EPF et de l'actuel art. 14, al. 4, de l'ordonnance sur le corps professoral des EPF. En application de cette disposition, des scientifiques remarquables, les candidats à un prix Nobel ou à une distinction renommée similaire doivent avoir la possibilité de rester employés de l'EPF aux conditions actuelles. Cette disposition précise, pour ces cas dûment motivés, qu'il s'agit de la poursuite des rapports de travail de droit public existants, mais fondés sur une nouvelle base contractuelle (voir ci-dessous).

Le Conseil des EPF adaptera l'ordonnance sur le corps professoral des EPF dès que les bases légales auront été adoptées. Ensuite, les dispositions de l'ordonnance seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Même si, après son adoption, la règle proposée élargira quelque peu le cercle des professeurs pouvant rester employés au-delà de l'âge de la retraite, elle ne signifie pas le maintien généralisé ou automatique dans l'emploi après l'âge légal de la retraite. Seule une minorité du corps professoral pourra faire usage de la disposition, comme c'est le cas actuellement. D'autre part, il faudra dans tous les cas un nouveau contrat, puisque les rapports de travail de durée indéterminée prennent fin sans résiliation à l'âge limite fixé à l'art. 21 de la loi fédérale du 20 décembre 1946<sup>12</sup> sur l'assurance-vieillesse et survivants (art. 10, al. 1, LPers). Les critères définis dans l'ordonnance sur le corps professoral des EPF (voir plus haut) empêchent

<sup>11</sup> RS 172.220.113.40

<sup>12</sup> RS 831.10

que tous les professeurs puissent y prétendre. Dans tous les cas, la demande de l'EPF au Conseil des EPF devra être suffisamment motivée pour permettre la poursuite des rapports de travail. La réglementation des détails de ces rapports de travail prolongés est, elle aussi, déléguée à la direction de chacune des deux EPF (cf. art. 2 de l'ordonnance sur le corps professoral des EPF).

Le nouvel *al. 6<sup>s</sup>* prévoit de donner la possibilité aux professeurs femmes des EPF, en accord avec le Conseil des EPF et à la demande du président de l'EPF concernée, de rester employées jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite de leurs collègues masculins. Quelques universités cantonales (Bâle, Berne, Zurich) ont déjà adopté des réglementations similaires. La disposition accroît l'attractivité internationale des EPF pour des scientifiques femmes remarquables et soutient les efforts entrepris pour augmenter la proportion de femmes dans le corps professoral.

L'al. 7 du texte actuel est repris tel quel (art. 17 al. 5) et est seulement adapté sur le plan formel.

#### *Art. 25 Tâches*

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) recommande dans son rapport d'audit du 12 octobre 2015 « Efficacité de la conduite stratégique et de la surveillance du domaine des EPF par le Conseil des EPF »<sup>13</sup> de préciser dans la loi la fonction de surveillance du Conseil des EPF. Les compétences générales de surveillance se heurtent au principe d'autonomie des EPF et des établissements de recherche et sont aujourd'hui insuffisamment réglées. L'actuelle let. f se borne à dire que le Conseil des EPF exerce la surveillance du domaine des EPF. Cette règle, formulée de manière générique, nécessite d'être précisée. Le fait de concéder l'autonomie aux institutions a pour conséquence que la surveillance (générale) du Conseil des EPF se limite à ce qu'on appelle la surveillance de l'entité ou surveillance de collectivité. Il est ainsi refusé au Conseil des EPF d'établir des directives dans des matières relevant de la sphère d'autonomie des institutions. En revanche, il doit se prononcer sur les cas où les institutions font l'objet d'une dénonciation<sup>14</sup>.

En conformité avec la jurisprudence et la doctrine en matière de surveillance et de surveillance de collectivité, l'autorité qui exerce la surveillance d'une entité et qui constate une violation du droit peut exceptionnellement prendre des mesures qui se dirigent directement contre des membres de l'entité surveillée lorsque celle-ci reste illicitement inactive<sup>15</sup>. Fort de ses droits aux renseignements et à la consultation des dossiers, le Conseil des EPF, en sa qualité d'organe de surveillance, peut, s'il constate une violation du droit, émettre des recommandations à l'intention de l'EPF ou de l'établissement de recherche, lui donner des mandats, comme remédier à une lacune concrète constatée, ou ouvrir une enquête administrative (*al. 4*). Ce faisant, le Conseil des EPF respecte le principe de subsidiarité en laissant normalement à l'institution le soin de mener les enquêtes voulues. Le Conseil des EPF peut cependant, si les conditions sont réunies, prendre aussi de lui-même des mesures, ou des « mesures de remplacement », si nécessaire même à l'encontre de membres de l'institution surveillée. Il peut à ce sujet demander aux EPF et aux établissements de recherche des renseignements, des rapports ou la présentation de documents, interroger des collaborateurs ou mener des inspections. La compétence de surveillance du Conseil des EPF ne s'applique pas à la Commission de recours interne des EPF (art. 37a de la loi sur les EPF), laquelle est rattachée administrativement à l'état-major du Conseil des EPF et ne possède pas de personnalité juridique.

#### *Art. 25a Limitation du droit de vote et récusation*

Le Conseil fédéral a défini, dans le rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise<sup>16</sup>, des principes de base communs pour la gestion des entreprises et des établissements de la Confédération autonomes sur le plan juridique ainsi que des critères uniformes pour l'évaluation de l'externalisation de tâches de la Confédération. Dans ce rapport et dans le rapport du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise<sup>17</sup>, le Conseil fédéral a énoncé en tout 37 principes directeurs<sup>18</sup> qui doivent être observés pour l'organisation, la gestion et le contrôle des entités devenues autonomes de la Confédération et font office de directives.

Selon le troisième principe du rapport sur le gouvernement d'entreprise, une personne ne doit en principe pas appartenir à plusieurs organes d'entités devenues autonomes. Le sixième principe du rapport établit que les membres du conseil d'administration ou du conseil d'institut, ainsi que de la direction défendent les intérêts de l'entité devenue autonome. Les membres concernés par des conflits d'intérêts doivent se récuser. Des conflits d'intérêts durables excluent l'appartenance au conseil d'administration ou au conseil d'institut, ainsi qu'à la direction.

Depuis la révision du 21 mars 2003 de la loi sur les EPF (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004), les présidents des écoles, un directeur d'un établissement de recherche et une représentation des assemblées des écoles (dits « membres institutionnels ») sont membres du Conseil des EPF et ont un droit de vote illimité (cf. art. 24 de la loi sur les EPF). Ce régime ne correspond pas au principe directeur du gouvernement d'entreprise de la Confédération qui veut qu'une personne n'appartienne pas à plusieurs organes d'une entité devenue autonome.

<sup>13</sup> <https://www.efk.admin.ch/fr/publications/formation-et-social/formation-et-recherche/1526-wirksamkeit-der-strategischen-fuehrung-und-der-aufsicht-des-eth-bereichs-durch-den-eth-rat-f.html>

<sup>14</sup> Voir message du 27 février 2002 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF), FF 2002 3251, p. 3272. Également : Nadine Mayhall, Aufsicht und Staatshaftung, thèse, Fribourg 2008, p. 34 s.

<sup>15</sup> Voir Stefan Schultheiss/René Wiederkehr, Aufsicht und Legalitätsprinzip, ZBL 4/2009, p. 199 ss., p. 203.

<sup>16</sup> FF 2006 7799

<sup>17</sup> FF 2009 2299

<sup>18</sup> Voir l'aperçu des principes directeurs : FF 2009 2299, p. 2355

Par expérience toutefois, la présence des quatre membres institutionnels aux séances du Conseil des EPF est importante pour le bon fonctionnement du Conseil des EPF et du domaine des EPF. Concernant le traitement des grands projets scientifiques par le Conseil des EPF, il s'avère que les membres institutionnels sont les mieux placés pour exposer les détails techniques et scientifiques et aussi pour établir de première main les liens avec la stratégie, avec d'autres projets et avec les besoins des institutions. En outre, leur participation au Conseil des EPF a contribué à renforcer durablement la cohésion du domaine des EPF.

Il convient donc de renoncer à une mise en œuvre complète de ce principe directeur du gouvernement d'entreprise et de maintenir la présence des membres institutionnels du Conseil des EPF à toutes les séances et discussions du Conseil des EPF pour bénéficier de leur savoir technique, de leur connaissance de l'organisation et de leurs appréciations. Cependant, du point de vue du gouvernement d'entreprise, il est nécessaire de limiter leur droit de vote dans certaines affaires ou de spécifier leur récusation dans la loi. L'option de la présence des membres institutionnels aux séances du Conseil des EPF sans droit de vote ne serait pas opportune. En effet, les membres institutionnels sont appelés à mettre en œuvre, dans leur institution, les décisions du Conseil des EPF et il est donc utile qu'ils soient associés activement, et non seulement passivement, à la prise de décision. La nouvelle règle proposée correspond du reste à la pratique actuelle.

*Al. 1 :* Les quatre membres institutionnels du Conseil des EPF continueront à participer à toutes les séances du Conseil des EPF, mais n'auront plus le droit de vote concernant la répartition des fonds et la proposition de candidats pour la nomination des présidents des écoles et des directeurs des établissements de recherche ni pour la nomination des membres de la Commission de recours interne des EPF. Lors de propositions de candidats à la présidence de leur propre institution, ils se refusent ; la représentation des assemblées d'école ne se refuse pas, mais n'a pas le droit de vote sur les propositions de nomination des présidents des écoles. Les motifs généraux de récusation s'appliquent à tous les membres du Conseil des EPF conformément à l'art. 10 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)<sup>19</sup>. Pour consolider et garantir l'indépendance juridictionnelle des membres de la Commission de recours interne des EPF, les membres cités du Conseil des EPF ne votent pas lors de l'élection de l'instance de recours ni sur les affaires la concernant (règlement interne, approbation du rapport d'activité, décisions concernant l'infrastructure de la Commission de recours interne des EPF, notamment les investissements, l'acquisition d'un système de gestion des affaires, l'accès à une base de données juridique).

*Al. 2 :* Les présidents des écoles et le directeur de l'établissement de recherche représenté dans le Conseil des EPF se refusent lors de questions relatives à la surveillance et d'affaires en rapport avec la surveillance des finances. Cela signifie qu'ils ne reçoivent pas les documents remis à la séance et quittent la salle de séance pendant le traitement de l'affaire au Conseil des EPF. L'expérience en matière de questions relatives à la surveillance du Conseil des EPF a montré en pratique que les présidents des écoles et le directeur de l'établissement de recherche, en leur qualité de professeurs, ont presque toujours un lien plus ou moins étroit avec les questions relatives à la surveillance des autres institutions. Ces dernières années, les présidents d'écoles et le directeur de l'établissement de recherche se sont refusés d'eux-mêmes pour le traitement de presque toutes les questions relatives à la surveillance. La récusation permet aussi de mieux protéger le principe de la collégialité entre les membres institutionnels du Conseil des EPF. Appliquée lors de traitements récents de questions relatives à la surveillance par le Conseil des EPF, cette règle s'est révélée praticable et a fait ses preuves. La règle définie à l'al. 2 ne concerne pas la représentation des assemblées des écoles des deux EPF qui, en règle générale, n'a pas de lien direct avec les questions relatives à la surveillance et avec la surveillance des finances d'une EPF.

#### *Art. 34a Évaluation de la réalisation des objectifs et mesures*

La disposition actuelle est simplifiée et adaptée à la règle énoncée à l'art. 14, al. 1, de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur le domaine des EPF<sup>20</sup>. Elle prévoit que le DEFR évalue périodiquement l'accomplissement des tâches du domaine des EPF selon la loi sur les EPF ainsi que la réalisation des objectifs stratégiques du Conseil fédéral et propose si nécessaire à ce dernier des mesures à prendre. Les bases et le moment de l'évaluation sont réglés à l'art. 14, al. 1, de l'ordonnance sur le domaine des EPF et ne sont donc plus mentionnés dans le présent article. Le DEFR proposerait au Conseil fédéral d'éventuelles mesures dans le contexte de l'élaboration du message FRI ou des objectifs stratégiques de la période de financement suivante (al. 1). Les conclusions de l'évaluation sont résumées dans le message FRI, moyen par lequel le Conseil fédéral en informe l'Assemblée fédérale (al. 2).

#### *Art. 35a<sup>ter</sup> Surveillance des finances*

Dans le cadre de la révision du 17 mars 2017 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF)<sup>21</sup>, le champ d'application de l'art. 11 LCF concernant le rapport entre le CDF et les services de révision interne (inspection des finances) a été restreint aux services de révision interne de l'administration fédérale centrale. Cette nouvelle disposition est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le message concernant la révision partielle de la loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances mentionne explicitement que le service de révision interne du Conseil des EPF ne sera dorénavant plus soumis aux obligations énoncées à l'art. 11 LCF. Or, la loi sur les EPF n'avait pas encore été adaptée, ce qui est fait

<sup>19</sup> RS 172.021

<sup>20</sup> RS 414.110.3

<sup>21</sup> RS 614.0

maintenant. Les dispositions d'exécution doivent aussi être adaptées en conséquence. Les compétences générales du CDF en matière de surveillance financière selon la LCF ne sont pas remises en question.

#### *Art. 36a      Systèmes d'information concernant le personnel*

L'art. 27 LPers, qui règle de manière générale les bases légales du traitement des données (administration du personnel), s'applique également au domaine des EPF. Dans le cadre de la loi du 16 juin 2017 sur les fonds de compensation<sup>22</sup>, la LPers a été révisée. L'art. 27 LPers a été adapté et l'art. 27a LPers, qui réglementait les systèmes d'information sur le personnel, a été abrogé. L'actuel art. 36a de la loi sur les EPF, qui correspond presque mot pour mot à l'art. 27a LPers abrogé, ne peut plus être appliqué. Il n'avait pas été abrogé à l'entrée en vigueur de la loi sur les fonds de compensation.

L'al. 1 est adapté à l'état du droit et complété d'un renvoi à l'art. 27 LPers afin de clarifier les compétences (qui demeurent inchangées) et d'asseoir la possibilité pour le Conseil des EPF de transférer le traitement des données au sein du domaine des EPF. L'art. 27 LPers définit le cadre légal du contenu réglementaire du présent article. Au lieu de l'actuel al. 2 devenu obsolète avec l'entrée en vigueur de l'art. 27 LPers, et dans la perspective de l'avancée numérique, il est opportun de régler au niveau de la loi (al. 3) l'intégration de procédés et de processus informatiques destinés à l'analyse systématique (informatique décisionnelle, *business intelligence*) dans les systèmes d'information concernant le personnel. L'al. 4 forme la base légale autorisant le Conseil des EPF à édicter des dispositions d'exécution, notamment une ordonnance sur la protection des données personnelles du personnel du domaine des EPF. Cette ordonnance est soumise à l'approbation du Conseil fédéral.

#### *Section 3      Traitement des données personnelles dans l'enseignement*

Une nouvelle section est insérée concernant le traitement des données personnelles dans l'enseignement.

#### *Art. 36f*

Les technologies de l'information prennent de plus en plus de place dans l'enseignement, que ce soit en complément des méthodes didactiques classiques ou sous la forme de cours complets proposés en ligne (p. ex. *Massive Open Online Courses*, MOOCs). Les EPF sont appelées non seulement à développer, tester et perfectionner ces méthodes d'enseignement novatrices, mais aussi à les exploiter. Avec l'avancée de la numérisation, les EPF fournissent aussi de plus en plus souvent des services en ligne à leurs étudiants. Le traitement et l'analyse des données liées à ces services vont au-delà de l'administration des étudiants et peuvent aussi englober des données personnelles sensibles ; l'art. 36f fonde la base légale de ces activités.

#### *Chapitre 6b    Sécurité*

Un nouveau chapitre est ajouté concernant la sécurité (services de sécurité et vidéosurveillance).

#### *Art. 36g      Constitution*

En plus de la prévention d'accidents (*safety*), l'EPFZ, l'EPFL, le PSI et l'Empa entretiennent leur propre service de sécurité (*security*). La notion de *safety* se réfère à la prévention d'accidents, celle de *security* à la prévention d'actes criminels. Au WSL, les missions de *security* sont assumées par des collaborateurs à titre accessoire ; à l'Eawag, par un délégué et un service de sécurité externe. Une base légale manque actuellement pour la mise en place de services de sécurité et leurs activités relevant du volet *security*. Il est vrai que l'ordonnance sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF)<sup>23</sup> – une ordonnance d'application de la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)<sup>24</sup> – déclare, à son art. 9, al. 3, let. a, entre autres les EPF et les établissements de recherche compétents pour exécuter de manière indépendante l'appréciation de la menace pour leurs bâtiments et toutes les mesures de sécurité en découlant, autrement dit sans faire appel au Service fédéral de sécurité. Or, comme la mission des services de sécurité va au-delà de la simple protection des bâtiments et vu qu'il n'y a pas de délimitation nette entre la protection des bâtiments et celle du personnel, des étudiants et des visiteurs, il convient de doter le service de sécurité d'une base légale claire. Celle-ci s'inspire des règles analogues applicables aux entreprises de transport, ce qui se justifie d'autant plus qu'en vertu de l'art. 9, al. 3, let. a, OSF, les CFF, p. ex., sont également responsables de la protection de leurs bâtiments.

#### *Art. 36h      Compétences*

Les services de sécurité veillent, au sens large, à l'ordre public dans le périmètre dont ils ont la responsabilité. Ce faisant, ils assument parfois des fonctions proches de celles de la police, ce qui commande la création d'une base légale formelle réglant leurs pouvoirs et leurs compétences. Les services de sécurité sont autorisés à exercer le droit interne dans les bâtiments, interroger des personnes, procéder à des contrôles d'identité, et interpellier, contrôler et expulser les

<sup>22</sup> RS 830.2

<sup>23</sup> RS 120.72

<sup>24</sup> RS 120



personnes dont le comportement n'est pas conforme aux prescriptions. Au demeurant, ils sont tenus de s'adresser à la police locale en cas d'incidents.

#### Art. 36i

Une base légale pour la vidéosurveillance fait également défaut. Un recours systématique à la vidéosurveillance dans les périmètres des EPF et des établissements de recherche n'est pas prévu. La base légale applicable à tout le domaine des EPF doit néanmoins permettre le recours isolé et proportionné à la vidéosurveillance par les services de sécurité. Le délai de conservation de 100 jours visé à l'al. 3 est un délai maximal. Conformément au principe de proportionnalité, les enregistrements qui ne sont pas requis dans le cadre d'une procédure ou d'un incident lié à la sécurité doivent toujours être détruits le plus rapidement possible. Sous une forme garantissant l'anonymat, les enregistrements pourront aussi être utilisés à des fins d'instruction ou de prévention d'accidents.

À l'al. 2, le terme « sauvegarder » signifie que les données sont copiées sur un cédérom ou un autre support de données, afin d'éviter leur effacement par de nouvelles données ou leur destruction au terme du délai fixé. La sauvegarde des enregistrements ne s'applique qu'en cas d'incident lié à la sécurité et lorsqu'un premier visionnement fait apparaître qu'ils pourraient comporter des informations utiles. Au contraire de la sauvegarde des enregistrements, leur analyse relève en principe des autorités mentionnées à l'al. 4. L'analyse englobe l'examen approfondi des enregistrements ainsi que les autres examens et enquêtes qui s'avèreraient nécessaires, conformément au principe qui veut que la poursuite pénale relève des autorités pénales.

#### Art. 37 Voies de recours

Cette nouvelle disposition d'exception à l'al. 2<sup>bis</sup> vise à renforcer les compétences de base du Conseil des EPF, notamment la conduite stratégique dans le cadre de la loi sur les EPF et des objectifs stratégiques et la tâche de surveillance. Elle exclut la possibilité pour les deux EPF et les établissements de recherche de recourir contre des décisions de surveillance du Conseil des EPF. Ce faisant, on élimine en même temps une insécurité juridique résultant d'une décision du Tribunal administratif fédéral (TAF) : il ressort de l'arrêt A-5758/2012 du 15 octobre 2013 du TAF que les EPF et les établissements de recherche peuvent recourir contre des directives contraignantes du Conseil des EPF. Selon le TAF, des directives contraignantes prises par le Conseil des EPF dans le cadre de sa surveillance des EPF et des établissements de recherche concernent les institutions en tant qu'établissements autonomes de droit public au sens de l'art. 5, al. 1, PA<sup>25</sup>. Le TAF est d'avis que de telles mesures ne sont pas en l'espèce un simple acte interne ou d'organisation générale émanant du Conseil des EPF. Par conséquent, les EPF et les établissements de recherche peuvent, selon la pratique actuelle du TAF, au moins dans des procédures de droit de surveillance, mais vraisemblablement aussi dans d'autres procédures dirigées à leur encontre par le Conseil des EPF, déposer un recours pour autant que les décisions aient pour objet d'imposer des obligations aux institutions ou pourraient le faire. Selon la pratique actuelle du TAF, les recours peuvent être formés aussi bien contre des décisions incidentes (si les conditions d'une contestation par voie d'un recours distinct sont réunies) que contre des décisions finales (décisions mettant formellement un terme à une procédure) rendues par le Conseil des EPF. Le TAF a confirmé cette position juridique deux ans plus tard dans son arrêt A-678/2015 du 28 juillet 2015.

Les deux procédures de recours devant le TAF ont retardé considérablement la procédure de surveillance. Pour la tâche de direction du Conseil des EPF, les possibilités de recours entravent la mise en œuvre en temps utile, et aussi l'efficacité, en particulier celle des mesures relevant du droit de la surveillance prises par le Conseil des EPF, et peuvent entraîner une surcharge disproportionnée. La possibilité de recourir contre les décisions où le Conseil des EPF astreint les institutions à accomplir leurs obligations publiques légales (il ne s'agit pas d'éventuels droits « privés » des institutions) paraît donc inopportune. La possibilité de recours des institutions semble tout aussi inopportune quand il s'agit d'autres décisions prises dans le cadre des compétences de base du Conseil des EPF, comme la répartition des moyens, le rejet d'une demande déposée par une institution pour le financement d'un projet concret ou la non-observance d'une proposition de nomination d'un nouveau professeur EPF. Il n'est pas dans l'intérêt public que des unités administratives puissent porter devant les tribunaux des différends les opposant à leur autorité de surveillance appartenant au même domaine administratif.

Dans ce contexte, le CDF a demandé, dans son rapport d'audit susmentionné du 12 octobre 2015 « Efficacité de la conduite stratégique et de la surveillance du domaine des EPF par le Conseil des EPF », la suppression de la possibilité pour les EPF et les établissements de recherche de recourir devant le TAF contre des mesures de surveillance imposées par le Conseil des EPF.

C'est pourquoi le nouvel al. 2<sup>bis</sup> dispose que les EPF et les établissements de recherche n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions du Conseil des EPF prises dans le cadre des compétences de base du Conseil des EPF en vertu des art. 16a, al. 1 et 2 (limitations d'admission), et 25, al. 1, let. a (stratégie du domaine des EPF dans le cadre des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral), c (controlling stratégique), d (approbation des plans de développement du domaine des EPF et contrôle de leur exécution), e (engagements et nominations qui relèvent de la compétence du Conseil des EPF) et g (coordination et planification au sens de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles), al 4 (exercice de la surveillance du domaine des EPF), 33a, al. 3 (réalisation des objec-

tifs stratégiques du Conseil fédéral), 34b, al. 1 (cession de l'usage), 34d, al. 3 (augmentation des taxes) et 35b, al. 2 (maintien de la valeur et de la fonction des immeubles), de la loi sur les EPF.

La possibilité de recours au Conseil fédéral en sa qualité d'autorité de surveillance est maintenue pour les institutions du domaine des EPF en cas de désaccord avec les décisions du Conseil des EPF (art. 39, al. 1, de la loi sur les EPF en relation avec l'art. 71 PA). Les institutions peuvent aussi à tout moment faire une demande de reconsidération au Conseil des EPF. La demande de reconsidération n'est sujette à aucun délai. Les motifs d'une reconsidération sont notamment un changement ultérieur de la situation de droit ou de fait. Selon le Tribunal fédéral, il y a lieu d'entrer en matière sur une demande de reconsidération uniquement « lorsque les circonstances ont notablement changé depuis la première décision ou lorsque le requérant fait valoir des faits et des moyens de preuve substantiels qui n'étaient pas connus lors de la procédure précédente ou qu'il n'avait pas la possibilité juridique ou matérielle de faire valoir ou n'avait pas de motif de le faire » (ATF 136 II 177 C. 2.1) [traduction ad hoc à partir du jugement rendu en allemand].

### **3. Relation avec le programme de la législature**

Le projet est annoncé dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019<sup>26</sup> en tant que révision totale de la loi sur les EPF.

Après des analyses détaillées menées par le propriétaire (DEFR/DFF) et le Conseil des EPF, il a été constaté que le besoin actuel de révision de la loi sur les EPF ne correspondait pas à celui d'une révision totale.

### **4. Aspects juridiques**

#### **4.1 Constitutionnalité**

Le projet se fonde sur les art. 63a, al. 1, et 64, al. 3, Cst. L'art. 63a, al. 1, Cst. confère à la Confédération la compétence de gérer les écoles polytechniques fédérales et l'art. 64, al. 3, Cst. lui donne la compétence de gérer, créer ou reprendre des établissements de recherche.

#### **4.2 Compatibilité avec les obligations internationales**

Le projet n'a pas d'incidence sur les obligations internationales.

#### **4.3 Forme de l'acte à adopter**

Le projet contient des dispositions importantes qui fixent des règles de droit. En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., celles-ci doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. L'art. 163, al. 1, Cst. donne à l'Assemblée fédérale la compétence d'édicter les dispositions fixant des règles de droit sous la forme d'une loi fédérale. L'acte est sujet au référendum.

### **5. Conséquences**

#### **5.1 Conséquences pour la Confédération**

Le projet ne crée pas de nouvelles bases de subventionnement ou tâches de la Confédération. Les modifications proposées ne devraient pas entraîner de surcoûts directs ni d'économies immédiates pour la Confédération. Les contributions au financement du domaine des EPF font partie des messages FRI soumis périodiquement aux Chambres fédérales. Il ne faut pas s'attendre à des conséquences sur les effectifs du personnel de la Confédération.

#### **5.2 Conséquences pour les cantons**

Le projet n'a pas de conséquences spécifiques pour les cantons, les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne. Les questions correspondantes n'ont par conséquent pas été étudiées de manière approfondie.

<sup>26</sup> FF 2016 981, ici 1099.