



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, 7 décembre 2018

**Loi fédérale sur la Haute école fédérale en formation
professionnelle
(Loi sur la HEFP)**

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

1. Grandes lignes du projet

1.1 Contexte

La Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP) est le centre de compétences de la Confédération voué à la formation et à la formation continue des responsables de la formation professionnelle, au développement professionnel, à la recherche en formation professionnelle et à la coopération internationale dans le champ de la formation professionnelle. L'actuel Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) est légalement fondé aux art. 48 et 48a de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)¹. Lors de ses délibérations sur la LFPr, le législateur avait notamment examiné de près la question de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans ce domaine. Il avait opté pour une mission complémentaire en prévoyant un institut national du niveau des hautes écoles et sans position monopolistique (ce qui autorise les offres parallèles des hautes écoles cantonales). L'institut autonome que constitue l'IFFP, dont le siège est à Zollikofen et les principaux sites régionaux sont à Lausanne et à Lugano, a été fondé le 1^{er} janvier 2007. Il a repris les tâches de l'Institut suisse pour la pédagogie professionnelle (ISPPF), qui existait depuis 1972. Le 1^{er} janvier 2007, le Conseil fédéral a intégralement mis en vigueur l'ordonnance du 14 septembre 2005 sur l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle². Depuis 2007, l'IFFP est géré conformément aux principes du gouvernement d'entreprise régissant les entités décentralisées de la Confédération.

Dans le cadre de la révision totale du 27 janvier 2016 de l'ordonnance sur l'IFFP, le Conseil fédéral a mandaté le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) pour qu'il examine l'opportunité d'élaborer une loi sur l'IFFP et qu'il lui présente les résultats à la fin de 2016. Ce mandat visait en particulier à clarifier si les bases légales actuelles relatives à l'IFFP (art. 48 et 48a LFPr) suffiraient pour intégrer celui-ci dans le paysage des hautes écoles. Cet examen devait porter sur les directives de la politique du gouvernement d'entreprise du Conseil fédéral, les dispositions de la Constitution fédérale (art. 63a Cst.) et de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)³, en particulier celles visant l'accréditation, de même que sur les travaux en cours en vue de clarifier la stratégie et le positionnement de l'IFFP dans le paysage des hautes écoles. Le DEFR et le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), ont demandé à la professeuse Astrid Epiney et à Markus Kern, de l'Université de Fribourg, d'établir un avis de droit pour clarifier ces questions⁴.

Selon l'avis de droit Epiney/Kern 2016, les bases légales actuelles ne satisfont ni aux exigences constitutionnelles du principe de légalité ni aux exigences de la politique du gouvernement d'entreprise voulue par le Conseil fédéral. Les insuffisances relevées concernent en particulier d'une part, l'ancrage légal de la structure fondamentale de l'organisation, des procédures de base, de l'admission à l'IFFP, des éventuelles mesures disciplinaires, du traitement des données et des profils de la personnalité sensibles, de la perception des taxes, des droits et devoirs du personnel et, d'autre part, la norme de délégation légale permettant de légiférer. L'examen portait en outre sur la question de savoir si l'IFFP était assujéti à l'obligation d'accréditation au sens de la LEHE. L'expertise parvient à la conclusion que l'IFFP doit être qualifié de « haute école » ou d'« autre institution du domaine des hautes écoles » au sens de la LEHE. Comme il reçoit des contributions de la Confédération pour financer son exploitation, il est en particulier soumis à l'obligation d'accréditation au sens de la LEHE, à l'instar des autres institutions des hautes écoles (écoles polytechniques fédérales, Haute école fédérale de sport). L'IFFP doit donc obtenir son accréditation d'institution au plus tard à la fin 2022. Il est en outre nécessaire de clarifier la position de l'IFFP au sein du paysage suisse des hautes écoles. Une telle clarification comprend les aspects de la typologie et de la répartition des tâches avec les hautes écoles ou institutions du domaine des hautes écoles existantes, en particulier avec les hautes écoles pédagogiques cantonales (HEP, cf. ch. 1.2). Le 9 novembre 2016, dans le cadre des Objectifs stratégiques 2017 du Conseil fédéral pour le Conseil de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP) pendant les années 2017 à 2020⁵, le Conseil fédéral a mandaté l'IFFP pour qu'il prépare son accréditation d'institution en qualité de haute école et qu'il coopère à l'examen des bases légales correspondantes.

Le Conseil fédéral a pris connaissance, le 21 décembre 2016, des résultats de l'avis de droit Epiney/Kern 2016 et du mandat d'examen. Il a mandaté le DEFR pour qu'il l'informe dans un premier temps sur l'orientation de l'IFFP et sur son positionnement, qui en découle, dans le paysage suisse des hautes écoles et pour qu'il lui soumette, dans un deuxième temps, un projet de base légale pour l'IFFP en vue d'une consultation.

¹ RS 412.10

² RS 412.106.1

³ RS 414.20

⁴ Ci-après avis de droit Epiney/Kern 2016 : https://www.sbf.admin.ch/dam/sbf/de/dokumente/2016/11/gutachten_ehb.pdf.download.pdf/Gutachten_EHB.pdf

⁵ FF 2016 8291

En exécution de ces mandats, le DEFR et l'IFFP ont entrepris de clarifier, de manière approfondie, l'importance de l'IFFP pour la formation professionnelle de la Suisse et son positionnement futur dans l'espace suisse des hautes écoles. Ces travaux ont été consolidés avec les cantons hôtes concernés, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE). Le 25 mai 2018, cette dernière a pris connaissance du positionnement de l'IFFP dans le paysage suisse des hautes écoles et l'a approuvé. Le 20 juin 2018⁶, le Conseil fédéral en prenait également connaissance et il demandait au DEFR d'élaborer jusqu'à fin 2018, en la forme d'un acte d'organisation propre, un projet de base légale pour l'IFFP destiné à la consultation.

Les présentes adaptations de la loi contiennent des dispositions répondant aux exigences visées à l'art. 164, al. 1, Cst. De ce fait, conformément à l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁷, une consultation est requise.

1.2 Positionnement de l'IFFP

Tâches et orientation de l'IFFP

À l'instar des autres hautes écoles et institutions du domaine des hautes écoles, l'IFFP reçoit du législateur un quadruple mandat de prestations : la formation, la formation continue, la recherche et développement et les services. La formation et la formation continue des enseignants au niveau des écoles professionnelles, de la maturité professionnelle et des écoles professionnelles supérieures, de même que pour les formateurs professionnels dans le cadre de cours interentreprises, constituent le cœur de son activité. Dans les régions francophone et italophone de la Suisse, l'IFFP est, dans une large mesure, la seule prestataire. En Suisse alémanique, dans les cantons de Lucerne, Saint-Gall et Zurich, il est en concurrence avec les HEP cantonales. C'est pourquoi d'intenses pourparlers ont été menés depuis 2017 en vue de coopérer plus étroitement et d'améliorer la coordination des offres. Depuis lors, le DEFR et les Directions de l'instruction publique des cantons de Lucerne et Saint-Gall, de même que l'IFFP et les HEP de Lucerne et de Saint-Gall ont conclu des conventions bilatérales. Le développement de la coopération entre l'IFFP et les HEP doit apporter une plus-value à la formation et à la formation continue des responsables de la formation professionnelle tout en améliorant la qualité et l'efficacité des prestations fournies aux niveaux de l'apprentissage, de la recherche et des services et en renforçant globalement le système de formation professionnelle de la Suisse.

Depuis sa fondation, l'IFFP a surmonté nombre de défis, par exemple la coordination des filières de formation à l'échelle nationale, la concentration et l'élargissement de l'offre de formation continue et le développement d'une filière de master en formation professionnelle. Le développement des compétences de recherche dans le champ de la formation professionnelle et la création du Centre pour le développement des métiers (CDM) ont également été prépondérants. L'IFFP abrite aussi bien de la recherche fondamentale que de la recherche appliquée en formation professionnelle. Le CDM joue un rôle important dans le développement professionnel : il soutient et accompagne les organisations du monde du travail dans la conception et le développement des formations professionnelles initiales, des filières de formation et des examens au niveau de la formation professionnelle supérieure. En outre, l'Observatoire suisse de la formation professionnelle (OBS) a été créé en 2016. Cet observatoire identifie, observe et analyse l'importance des développements sociétaux, économiques et technologiques pour la formation professionnelle.

L'IFFP s'est engagé dans des coopérations interinstitutionnelles avec des partenaires nationaux et internationaux. Actuellement, l'IFFP est en Suisse un important interlocuteur pour les échanges internationaux en ce qui concerne la formation, la formation continue ainsi que la recherche et développement dans le domaine de la formation professionnelle et il est internationalement reconnu de ce fait comme une organisation experte. Par ailleurs, en tant qu'institut pédagogique supérieur, l'IFFP a professionnalisé ces dernières années l'administration de son personnel (p. ex. en adoptant un programme de développement du personnel) et il a continuellement amélioré sa situation financière. De plus, un système de gestion de la qualité conforme à une haute école a été mis en place et les relations entre la recherche et l'enseignement ont été encouragées.

L'IFFP comme haute école pédagogique

La base légale actuelle (art. 48 et 48a LFPr) et le nom d'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle place d'ores et déjà l'IFFP au rang de haute école. Le paysage suisse des hautes écoles est réglementé depuis 2015 par la LEHE. Cette loi crée, conformément à l'art. 63a Cst., les bases nécessaires à un espace suisse des hautes écoles concurrentiel, perméable et de haute qualité. Elle prévoit tous les éléments et les

⁶ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-71211.html>
⁷ RS 172.061

étapes nécessaires dont la Confédération et les cantons doivent tenir compte en coordonnant la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et en répartissant les tâches.

En sa qualité d'institution du domaine des hautes écoles qui reçoit de la Confédération des contributions au financement de ses charges d'exploitation, l'IFFP est soumis à l'obligation d'accréditation⁸. Il est donc tenu de recevoir son accréditation d'institution au plus tard à la fin de 2022, conformément à l'art. 28, al. 1, let. a, LEHE. Lors de sa réunion des 1^{er} et 2 septembre 2015, le Conseil de l'IFFP a décidé de demander l'accréditation en tant que HEP. Comme déjà mentionné, le Conseil fédéral a pris connaissance le 20 juin 2018 du positionnement de l'IFFP.

Le choix du type HEP a été déterminé par les caractéristiques que l'IFFP partage avec les HEP : la concentration sur les contenus de formation, en particulier la formation et la formation continue des enseignants des écoles professionnelles, ainsi que la recherche en formation professionnelle. S'agissant de l'enseignement, l'offre de l'IFFP est surtout de nature pédagogique et didactique, ce qui permet de l'assimiler à une HEP focalisée sur la formation professionnelle. Comme la formation professionnelle et la formation des enseignants sont pilotées au niveau national (art. 63 Cst.), l'existence d'une HEP nationale est bien justifiée (art. 63a, al. 1, Cst.). En outre, la concordance entre les caractéristiques de l'IFFP et ceux du type haute école pédagogique, telles que définies le 1^{er} février 2017 par la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (swissuniversities)⁹, est déterminante. Toutefois, des différences existent par rapport aux HEP cantonales. Si celles-ci forment normalement des enseignants pour tous les niveaux du système de formation, l'IFFP maintiendra sa concentration sur la formation et la formation continue des responsables de la formation professionnelle. En outre, la responsabilité et le financement de l'IFFP incomberont encore à la Confédération.

Conformément à l'art. 33 LEHE, le Conseil suisse d'accréditation statuera sur l'accréditation de l'IFFP comme HEP.

Désignation

En conséquence du positionnement de l'IFFP comme haute école pédagogique, proposition est faite d'adapter la désignation actuelle de l'institution. En lieu et place d'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), elle sera désormais appelée Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP).

1.3 Nouvelle réglementation proposée

Le projet vise à harmoniser les dispositions d'organisation de l'IFFP et les exigences de la Constitution fédérale avec le principe de légalité et les standards du gouvernement d'entreprise de la Confédération. En sa forme actuelle, la base légale de l'IFFP ne répond pas à ces exigences. S'agissant des contenus, une série de dispositions sont désormais transférées, sans correction matérielle importante, du niveau de l'ordonnance à celui de la loi. Par ailleurs, le projet introduit les adaptations nécessaires à un positionnement adéquat de l'IFFP dans le paysage des hautes écoles.

Principe de légalité

En vertu des directives voulues par le principe de légalité inscrit dans la Constitution fédérale, qui découle notamment de l'obligation générale de légalité visée à l'art. 164, al. 1, Cst., outre l'art. 5 Cst., il faut impérativement ancrer dans une loi au sens formel une série de dispositions concernant les entités de la Confédération devenues autonomes. Il s'agit en particulier de dispositions concernant l'organisation et les procédures dans leurs grandes lignes, les tâches de l'entité devenue autonome, les bases juridiques en prévision d'éventuelles atteintes à des droits fondamentaux (conditions d'autorisation ou mesures disciplinaires, traitement des données sensibles et des profils de la personnalité, etc.), la délégation de compétences législatives, les bases de la perception d'émoluments, les éventuelles exemptions de l'assujettissement subjectif à l'impôt ainsi que les droits et obligations du personnel.

Politique du gouvernement d'entreprise de la Confédération

Le Parlement avait exigé un pilotage uniforme des entités décentralisées. Le Conseil fédéral a répondu à cette demande par son rapport du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (Rapport sur le gouvernement d'entreprise)¹⁰. Dans ce rapport, Le Conseil fédéral a formulé 28 principes directeurs visant le pilotage et le contrôle des entités devenues autonomes. Dans son rapport supplémentaire du 25 mars 2009¹¹, il a en outre complété ces principes directeurs et répondu à diverses questions posées par le Parlement durant les délibérations au sujet de ce Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Simultanément, il adoptait le plan

⁸ Avis de droit Epiney/Kern 2016, p. 58 ss.

⁹ https://www.swissuniversities.ch/fileadmin/swissuniversities/Dokumente/Kammern/Kammer_PH/170201_Caracte%CC%81ristiques_HEP_Def_01.pdf

¹⁰ FF 2006 7799

¹¹ FF 2009 2299 (2355)

de mise en œuvre¹² qui présentait la manière dont il entend concrétiser le Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Enfin, les Chambres fédérales ont accédé en décembre 2010 à l'initiative parlementaire « Instrument parlementaire concernant les buts stratégiques des unités indépendantes »¹³ et elles ont adopté la loi fédérale du 17 décembre 2010 relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes¹⁴. Suite au Rapport sur le gouvernement d'entreprise, l'Administration fédérale des finances (AFF) et l'Office fédéral de la justice (OFJ), tenant compte des principes directeurs, ont développé à l'intention des établissements fournissant des prestations à caractère monopolistique un modèle d'acte d'organisation censé servir lors de nouvelles externalisations et lors de l'adaptation de lois d'organisation existantes. L'IFFP est d'ores et déjà géré selon les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération pour les entités décentralisées, mais les dispositions correspondantes sont prévues au niveau de l'ordonnance. L'acte d'organisation mentionné suppose que les réglementations de base des entités externalisées seront édictées au niveau de la loi. Conformément à ce modèle d'acte et à l'instar de ce qui prévaut pour d'autres institutions comparables (p. ex. domaine des EPF, Innosuisse), une base légale doit aussi être créée pour l'IFFP sous forme d'un acte d'organisation propre.

1.4 Mise en œuvre

Le projet entraînera d'une part des adaptations de l'ordonnance du Conseil fédéral sur l'IFFP, puisque les dispositions d'organisation actuelles de l'IFFP seront stipulées au niveau de la loi. D'autre part, il faudra aussi adapter aux nouvelles dispositions légales l'ordonnance du 10 novembre 2015 sur le personnel de l'IFFP¹⁵ et l'ordonnance du 17 février 2011 sur les émoluments de l'IFFP¹⁶.

1.5 Conséquences sur les finances et le personnel

Ni le positionnement de l'IFFP comme HEP ni la nouvelle base légale n'entraîneront de conséquences pour la Confédération ou les cantons sur le plan des finances et/ou du personnel.

Un montant de 500 000 francs a été déjà prévu au budget 2020, dans le cadre du plafond des paiements de la période FRI 2017 à 2020 en cours¹⁷, pour le développement d'une filière de bachelor à l'IFFP. Pour la Confédération en sa qualité de propriétaire de l'IFFP, aucun coût supplémentaire durable ne résultera de l'accréditation de l'Institut en tant que HEP. Le financement de l'IFFP restera pris en compte dans la participation de la Confédération à la couverture des coûts de la formation professionnelle assumés par les pouvoirs publics, dont la valeur indicative est d'un quart du montant des dépenses, selon l'art. 59, al. 2, LFPr. Comme la Confédération ne doit pas supporter de coûts supplémentaires durables, le projet n'a pas de conséquences sur les forfaits versés par la Confédération aux cantons au titre de leurs coûts de formation professionnelle.

Les services compétents examinent actuellement un changement de caisse de pension de l'IFFP. Les conséquences financières d'un tel changement font partie de l'évaluation en cours : cas échéant, elles seraient présentées dans le message au Parlement.

2. Commentaire article par article

Préambule

La loi sur la HEFP repose sur les art. 63, al. 1, et 63a, al. 1, Cst. L'art. 63 Cst. confère à la Confédération la compétence de légiférer sur la formation professionnelle. Comme la HEFP est compétente pour la formation et la formation continue des responsables de la formation professionnelle, pour le développement des professions et pour la recherche en formation professionnelle, l'art. 63 Cst. s'applique comme une base constitutionnelle fondant la compétence de la Confédération en la matière. En vertu de l'art. 63a, al. 1, Cst., la Confédération est compétente pour créer, reprendre ou gérer, outre les écoles polytechniques fédérales, d'autres hautes écoles et d'autres institutions du domaine des hautes écoles. Eu égard à son offre de formation, la HEFP est un institut de niveau haute école qui fait donc partie du paysage suisse des hautes écoles. Les dispositions de la LEHE concernant l'assurance de la qualité et l'accréditation s'appliquent aussi à la HEFP. La HEFP est une haute école au sens de

¹² https://www.efv.admin.ch/efv/fr/home/themen/finanzpolitik_grundlagen/cgov/grundlagen.html

¹³ FF 2010 3057

¹⁴ RO 2011 5859

¹⁵ RS 412.106.141

¹⁶ RS 412.106.16

¹⁷ FF 2016 2917 (2981)

la LEHE (art. 2 LEHE). De ce fait, l'art. 63a Cst. fonde la compétence de la Confédération d'édicter la loi sur la HEFP.

Section 1 Établissement et buts

Art. 1 Nom, forme juridique, rattachement et siège

L'externalisation de tâches dévolues à la Confédération conformément à l'art. 178, al. 3, Cst. suppose une base légale suffisamment claire. La présente disposition constitue la base légale fondant la HEFP en la forme d'un établissement fédéral de droit public doté d'une personnalité juridique propre (al. 1). Cette forme juridique correspond à la forme juridique actuelle de l'IFFP (art. 2, al. 1, de l'ordonnance sur l'IFFP) et aux principes directeurs du Rapport sur le gouvernement d'entreprise. En raison de son positionnement comme haute école (haute école pédagogique) au sein du paysage suisse des hautes écoles, l'ancien nom de l'institution (Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle, IFFP) est remplacé par celui de Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP). L'al. 2 exprime le principe du caractère autonome de la HEFP dans le cadre de la présente loi, en précisant qu'elle édicte elle-même les dispositions nécessaires relevant de la politique des hautes écoles et qu'elle tient sa propre comptabilité. La HEFP est gérée selon les principes de l'économie d'entreprise (al. 3, par analogie avec l'art. 1, al. 2, let. b, de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération ; loi sur les finances, LFC¹⁸). Dans l'accomplissement de ses tâches, la HEFP veille à une allocation économique, orientée vers les résultats et les prestations, de ses ressources. Au demeurant, les coûts doivent être proportionnés à l'utilité. Sans changement, l'établissement reste rattaché au DEFR (cf. annexe 1, IV, ch. 2.2.4 de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)¹⁹ et art. 15e de l'ordonnance du 14 juin 1999 sur l'organisation du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche²⁰). Le Conseil fédéral fixe le siège de la HEFP dans l'ordonnance (al. 5). Ainsi, un changement de siège ne requerra pas une modification de la loi. La HEFP est d'ores et déjà inscrite au Registre du commerce. Cette inscription reste obligatoire (al. 6). Comme expliqué au chapitre 1.1, la HEFP est soumise à l'obligation d'accréditation au sens de la LEHE. L'al. 7 explicite cette obligation.

Art. 2 Buts

Les buts constituent la base de la description des tâches visées dans la section 2 de la présente loi. Ils sont fixés sans horizon temporel déterminé et forment, avec les tâches et les autres dispositions légales, la base de la formulation des objectifs stratégiques du Conseil fédéral (cf. art. 28). Le présent projet de loi ne change rien à la stratégie, à la mission de base et au positionnement de l'IFFP. Sans changement, l'offre de la HEFP devra tenir compte des besoins des cantons et des régions linguistiques. L'al. 2 établit le lien avec les tâches mentionnées à l'art. 3 du présent projet de loi.

Section 2 Offre de formation, autres tâches et collaboration

Art. 3 Offre de formation, autres tâches et compétences

Les tâches actuelles de l'IFFP (art. 48 LFPr et art. 3 de l'ordonnance sur l'IFFP) sont reprises dans le nouveau projet de loi. L'offre de la HEFP comprend le quadruple mandat de prestations d'une haute école, à savoir la formation et la formation continue, y compris les filières d'études (bachelor et master), la recherche orientée vers les applications dans le domaine de la formation professionnelle et les services. Du fait que la HEFP sera positionnée comme une haute école pédagogique, il conviendra de tenir également compte des Recommandations relatives à la formation des enseignant(e)s et aux hautes écoles pédagogiques, émises par la CDIP en date du 26 octobre 1995²¹ voulant que la recherche soit liée au champ professionnel. Cela correspond à l'orientation actuelle de la recherche de l'IFFP, qui est une recherche essentiellement appliquée, axée sur la formation professionnelle.

Art. 4 Collaboration

L'al. 1 prévoit que la HEFP collabore, afin d'accomplir ses tâches, avec les HEP cantonales et les organisations du monde du travail en leur qualité de représentantes de l'économie et des partenaires de la formation professionnelle. En Suisse romande, au Tessin et dans une bonne partie de la Suisse alémanique (notamment Berne, Nord-Ouest

¹⁸ RS 611.0

¹⁹ RS 172.010.1

²⁰ RS 172.216.1

²¹ <https://edudoc.ch/record/25492/files/19951026d.pdf>

de la Suisse et Grisons), la HEFP assume les tâches de formation des enseignants pour les écoles professionnelles, la maturité professionnelle, les écoles supérieures et les cours interentreprises. Dans les régions de Suisse alémanique où il existe une situation de concurrence, il faut rechercher et renforcer la collaboration avec les HEP cantonales. Des conventions bilatérales ont déjà été conclues avec les HEP de Lucerne et de Saint-Gall. La coopération permet de garantir la qualité et l'efficacité de l'offre tout en minimisant les doublons. Comme par le passé, une coopération est prévue avec les autorités et institutions de fédérales et cantonales (p. ex. avec la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP) et les écoles professionnelles).

Il demeure possible de collaborer avec d'autres hautes écoles et institutions suisses ou étrangères à orientation pédagogique (*al.* 2).

Section 3 Titres et admission

Art. 5 Diplôme d'enseignement, certificats et autres titres

Sans changement, la HEFP forme des responsables de la formation professionnelle, auxquels est décerné un diplôme d'enseignement au terme de leur formation. Le SEFRI reconnaît ces filières d'étude (conformes à l'art. 29, al. 2, LFPr et à l'ordonnance du DEFR du 11 septembre 2017 concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures, OCM ES²²).

Dès l'automne 2019, la HEFP proposera une filière bachelor en plus de l'actuelle filière de master (Master of Science en formation professionnelle). Comme la HEFP entend se faire accréditer en tant que haute école (haute école pédagogique), ses filières de bachelor et de master seront structurées conformément aux dispositions des Directives de Bologne HES et HEP²³. Les titres délivrés par la HEFP sont protégés en vertu du présent projet de loi (cf. art. 31).

Art. 6 Admission

La réglementation des admissions doit être transposée, dans ses grandes lignes, dans une loi au sens formel. Actuellement, les conditions d'admission sont uniquement réglées à l'art. 6 du règlement des études à l'IFFP)²⁴. Les dispositions relatives aux admissions sont régies par les art. 45 et 46 LFPr, les art. 45 et 46 de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr)²⁵ et l'OCM ES. Le Conseil de l'HEFP actualisera l'actuel règlement des études pour le transformer en ordonnance d'études conformément aux prescriptions de publication de la Confédération en vigueur (*al.* 4). Les dispositions de la LEHE (art. 23 ss LEHE) s'appliquent pour les conditions d'admission au premier niveau d'études (bachelor). Étant entendu que la HEFP veut se faire accréditer comme haute école pédagogique, les dispositions de l'art. 24 LEHE s'appliquent. Le respect des dispositions relatives aux admissions sera aussi contrôlé dans le cadre de la procédure d'accréditation (art. 30, al. 1, let. a, ch. 2, LEHE).

Section 4 Organisation

Art. 7 Organes

Les organes de la HEFP sont exhaustivement énumérés, tout comme dans l'actuelle ordonnance sur l'IFFP (art. 10). Il s'agit du Conseil de la HEFP, de la direction et de l'organe de révision. Les tâches et compétences de ces organes sont listées une à une dans les articles correspondants.

Art. 8 Conseil de la HEFP : statut, nomination, organisation et liens d'intérêts

Cette disposition s'inspire des réglementations usuelles d'établissements de droit public et reprend les dispositions actuelles concernant le Conseil de l'IFFP (art. 11 à 11b de l'ordonnance sur l'IFFP). La nomination des membres du Conseil de la HEFP s'aligne sur le profil d'exigences correspondant du Conseil fédéral pour les membres du Conseil de la HEFP (cf. art. 8j, al. 2, OLOGA²⁶).

L'*al.* 2 oblige les candidats à faire état de leurs liens d'intérêts. Quiconque se refuse à communiquer ses liens d'intérêts ne peut pas être nommé comme membre du Conseil. La réglementation prévue à l'*al.* 3, qui limite à huit ans la durée des mandats pour les membres et à douze ans pour le président ou la présidente, permet au Conseil fédéral de reconduire des membres du Conseil dans leurs fonctions. Une continuité de plus longue durée, gage d'un gain d'expérience correspondant, est ainsi permise pour la présidence, tandis que le renouvellement

²² RS 412.101.61

²³ RS 414.205.4

²⁴ RS 412.106.12

²⁵ RS 412.101

²⁶ RS 172.010.1

périodique des autres membres vise à injecter des compétences et des perspectives actuelles. On trouve une réglementation similaire de la durée des mandats à l'art. 6, al. 2, de la loi sur Innosuisse (RS 420.2). Mais les membres du Conseil ne sauraient déduire de la durée maximale d'un mandat un droit à leur réélection. Les membres nommés par le Conseil fédéral sont liés par un contrat de droit public avec la HEFP. Les dispositions du droit des obligations²⁷ relatives au mandat s'appliquent à titre subsidiaire par analogie (*al.* 4). Les honoraires et les autres conditions contractuelles découlent de l'art. 6a de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)²⁸ et des dispositions d'exécution qu'il fonde, à savoir l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres²⁹. Hormis l'art. 6a, la LPers n'est pas directement applicable aux membres du Conseil de la HEFP. Cet article contient notamment des dispositions visant la représentation équilibrée des langues nationales au sein du conseil de l'institution. Le Conseil fédéral a arrêté sur cette base des directives relatives à la représentation des sexes. Les membres du Conseil de la HEFP doivent être assurés conformément au droit régissant la prévoyance professionnelle s'ils remplissent les conditions de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité³⁰.

Le devoir de diligence dans l'accomplissement des obligations est stipulé à l'*al.* 5. Le devoir de fidélité comprend entre autres le devoir de diligence, l'obligation de garder le secret, la gestion des conflits d'intérêts et l'interdiction de faire concurrence. Le Conseil de la HEFP répond envers le Conseil fédéral que les liens d'intérêts ses membres en raison d'engagements pris après leur nomination sont compatibles avec leur fonction en son sein. Le Conseil de l'HEFP est tenu de surveiller en continu les liens d'intérêts de ses membres. Si les liens d'intérêts d'un membre ne sont pas compatibles avec son mandat et que ce membre persiste à le conserver, le Conseil de l'HEFP doit demander sa révocation au Conseil fédéral (*al.* 6). Un membre peut également être révoqué s'il apparaît qu'il n'a pas complètement révélé ses liens d'intérêts au moment de sa nomination ou qu'il n'a pas signalé les changements survenus dans ses liens d'intérêts en cours de mandat.

L'*al.* 7 stipule que les membres du Conseil de la HEFP doivent garder le secret de fonction. Comme les membres du Conseil de la HEFP ne font pas partie du personnel de la HEFP, ils ne sont pas soumis aux dispositions de la LPers relatives à l'obligation de garder le secret (art. 22). Dans le cadre du Règlement d'organisation, le Conseil de la HEFP peut prévoir les modalités permettant de libérer ses membres de l'obligation de garder le secret.

Art. 9 *Conseil de la HEFP : tâches*

Cet article précise les tâches du Conseil de la HEFP. Ces tâches correspondent aux compétences que le Conseil de l'IFFP a aujourd'hui déjà en vertu de l'art. 11c de l'ordonnance sur l'IFFP. Le Conseil de la HEFP assure la conduite stratégique de la HEFP (*let. a*). Cette attribution comprend la représentation de la HEFP envers son propriétaire (DEFR), les cantons et les organisations du monde du travail, etc. (à l'instar de ce qui prévaut actuellement conformément à l'art. 11c, al. 1, let. d, de l'ordonnance de l'IFFP). Le Conseil de la HEFP est responsable de la réalisation des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral (*let. b*). Il doit définir les méthodes et critères avec lesquels il entend évaluer la mise en œuvre des objectifs stratégiques à l'intérieur de l'entreprise. À cet effet, il s'appuie sur les critères et indicateurs d'évaluation fixés au préalable. Le Conseil fédéral dispose ainsi des informations qui lui sont nécessaires pour évaluer, dans le cadre de sa surveillance, la réalisation des objectifs stratégiques selon les mêmes critères (art. 29, al. 2, let. d). Le Conseil de la HEFP édicte un règlement d'organisation (*let. c*) comprenant en particulier des dispositions concernant la structure de l'institution, sa direction opérationnelle, la délégation de compétences spécifiques à la direction de la haute école, la création de commissions, la préservation des intérêts de la HEFP et les conflits d'intérêts à éviter. Le Conseil de la HEFP est aussi compétent pour édicter d'autres dispositions nécessaires à l'exploitation de la HEFP, par exemple des règlements sur l'organisation des études ou sur les droits de participation des personnes relevant de l'institution. Il peut s'agir de règlements dont la portée dépasse l'organisation interne de l'institution et qui sont publiés dans le Recueil officiel de la Confédération (p. ex. l'actuel Règlement des études à l'IFFP du 22 juin 2010³¹) ou de règlements dont les effets ne se déploient qu'en interne (p. ex. l'actuel Règlement d'organisation du Conseil de l'IFFP). En outre, le Conseil de la HEFP a la compétence et l'obligation d'édicter une ordonnance sur le personnel et une ordonnance sur les émoluments pour les soumettre à l'approbation du Conseil fédéral. Le Conseil de la HEFP a d'ores et déjà édicté ces ordonnances à l'appui de l'art. 11, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur l'IFFP (ordonnance du 10 novembre 2015 sur le personnel de l'IFFP³² et ordonnance du 17 février 2011 sur les émoluments de l'IFFP³³). Conformément aux principes directeurs du gouvernement d'entreprise, la compétence

27 RS 220
28 RS 172.220.1
29 RS 172.220.12
30 RS 831.40
31 RS 412.106.12.
32 RS 412.106.141
33 RS 412.106.16

d'édicter un règlement sur l'acceptation et la gestion des fonds de tiers est également intégrée aux tâches du Conseil de la HEFP.

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, on examine actuellement s'il faut, sur la base de l'art. 32d, al. 2^{bis}, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)³⁴ révisé au 1^{er} janvier 2018, chercher à passer de la Caisse de pension de l'IFFP à la Caisse de pension de la Confédération. L'examen porte notamment sur la garantie à long terme de la rentabilité et sur la taille des diverses caisses de pension. Les compétences à ce stade du Conseil de l'IFFP pour conclure un contrat d'affiliation à PUBLICA et dans ses rapports à l'organe paritaire de la Caisse de pension de l'IFFP seraient, le cas échéant, remplacées par la tâche de représenter la HEFP en qualité de partie au contrat, au sens de l'art. 32d, al. 2, LPers (*let. d*). Dans le présent projet de loi, les dispositions correspondantes sont formulées comme si la HEFP était déjà affiliée à la Caisse de pension de la Confédération (art. 9 et art. 15), sous réserve que l'examen en cours, qui implique les services concernés, porte à conclure qu'un changement de caisse de pension serait judicieux.

Conformément aux directives du modèle d'acte, la compétence visée à la *let. e* est reprise sans changement du droit actuel par regroupement sous une même lettre des dispositions de l'art. 11c, al. 1, *let. i, j et l* de l'ordonnance sur l'IFFP. Le Conseil de la HEFP conserve le pouvoir de décision quant à la conclusion, la modification et la résiliation des rapports de travail avec le directeur. De telles décisions requièrent l'approbation du Conseil fédéral. Comme les collaborateurs du Secrétariat du Conseil travaillent étroitement avec le Conseil de la HEFP et son président et qu'ils sont subordonnés à celui-ci, les compétences les concernant relèvent aussi du Conseil de la HEFP. Sans changement, le Conseil de la HEFP nommera également le directeur adjoint sur proposition du directeur (*let. f*, anciennement art. 11c, al. 1, *let. k*, de l'ordonnance sur l'IFFP). La surveillance exercée sur la direction de la haute école (*let. g*) comprend un droit de donner des instructions et un droit d'évocation, lequel comporte l'édiction de dispositions. Dans le règlement d'organisation, le Conseil de la HEFP précise celles des compétences qu'il entend assumer lui-même en édictant des dispositions et quelles tâches il veut déléguer à la direction de la haute école (cf. art. 10, al. 2, *let. c*). Le Conseil de la HEFP demeure compétent pour créer un système de contrôle interne et pour garantir une gestion des risques appropriés (*let. h*). Il décide aussi de l'utilisation des réserves (*let. i*) conformément à l'art. 23. La décision concrète du Conseil de la HEFP quant à la constitution et à l'affectation des réserves requiert une habilitation correspondante par le Conseil fédéral. Celui-ci en décide dans le cadre de l'approbation des comptes, respectivement du rapport de gestion de la HEFP et de la prise de décision de donner décharge au Conseil de la HEFP (*let. k*). Comparativement au droit actuellement en vigueur et au modèle d'acte relatif au gouvernement d'entreprise, les *let. j et k* concrétisent la procédure conformément à la pratique actuelle : les propositions soumises au Conseil fédéral transitent toujours par le DEFR.

Art. 10 Direction

La direction de la haute école est l'organe de conduite opérationnelle de la HEFP, qui doit assumer toutes les tâches liées à cette fonction. Elle exécute les décisions du Conseil de la HEFP et répond à celui-ci de leur mise en œuvre correcte. Les actuelles dispositions concernant la composition et les tâches (art. 12 et 12a de l'ordonnance de l'IFFP) sont reprises et libellées conformément au modèle d'acte relatif au gouvernement d'entreprise. La loi se borne à stipuler que la haute école est conduite par la direction (*al. 1*) et renonce à énumérer les autres membres. La composition relève de la HEFP et est intégrée dans le règlement d'organisation (à l'instar de ce qui prévaut d'ores et déjà dans le règlement d'organisation actuel de l'IFFP). Aujourd'hui, la direction de la haute école se compose de la directrice ou du directeur et des responsables nationaux de secteur. Le Conseil de la HEFP est responsable de la réalisation des objectifs stratégiques au sein de l'exploitation et la direction de la haute école est tenue d'axer sa gestion sur ces objectifs. Toutes les tâches que la loi sur la HEFP ne confie pas à un autre organe incombent à la direction de la HEFP (*al. 3*). Le règlement d'organisation du Conseil de la HEFP précise d'autres détails organisationnels et processus de travail.

Art. 11 Organe de révision

La HEFP est un établissement qui fournit des services à caractère monopolistique. De ce fait, le Conseil fédéral est compétent pour nommer et révoquer l'organe de révision externe. L'organe de révision a pour tâche de vérifier la pertinence, l'adéquation et le fonctionnement des comptabilités analytiques ainsi que du contrôle de gestion. Il ne faut pas confondre la fonction et les tâches de l'organe de révision externe avec les compétences du Contrôle fédéral des finances, l'organe suprême de la Confédération en matière de surveillance financière (y compris le contrôle de la rentabilité au sens de la loi sur le Contrôle des finances du 28 juin 1967³⁵). Les dispositions actuelles relatives à l'organe de révision sont reprises (art. 13 de l'ordonnance sur l'IFFP). L'*al. 2* renvoie dynamiquement aux dispositions du droit de la société anonyme de sorte que le règlement suive automatiquement l'évolution

³⁴ RS 172.220.1

³⁵ RS 614.0

juridique du droit privé. Le lien juridique entre la HEFP et l'organe de révision relève du droit privé. Comme la HEFP ne constitue pas une société anonyme de droit privé, les dispositions relatives à la révision ordinaire (art. 728b ss CO) s'appliquent par analogie. L'organe de révision est soumis à l'obligation de garder le secret (art. 730b, al. 2, CO). En vertu de l'al. 3, à la différence du droit de la société anonyme, non seulement les comptes annuels, mais aussi une partie du rapport annuel de la HEFP doivent être vérifiés. L'organe de révision doit établir un rapport après avoir contrôlé les aspects suivants du rapport annuel : éventuelles contradictions par rapport aux comptes annuels, exécution d'une gestion appropriée des risques et contradictions éventuelles dans le domaine du développement du personnel. L'organe de révision doit signaler au Conseil de la HEFP et au Conseil fédéral d'éventuelles contradictions entre les comptes annuels et le rapport annuel. Il vérifie en outre que le Conseil de la HEFP a examiné matériellement les risques et qu'il a procédé à une évaluation à ce sujet. L'organe de révision ne procède pas lui-même à un contrôle matériel des risques. Il en va de même du rapport établi sur le nombre d'équivalents plein temps, qui ne donne lui non plus pas lieu à une vérification matérielle. La révision de cette partie du rapport annuel vise seulement à identifier et à éviter d'éventuels écarts entre les indications correspondantes dans le rapport annuel et dans le rapport au Conseil fédéral sur le développement du personnel ainsi que dans le rapport sur la réalisation des objectifs stratégiques dans le domaine du personnel. L'organe de révision fournit au Conseil fédéral et au Conseil de la HEFP un rapport complet (al. 4). Conformément à l'al. 5, par analogie avec l'art. 697a, al. 1, CO, le Conseil fédéral dispose d'un droit de contrôle spécial, sans que toutefois les conditions auxquelles le droit de la société anonyme soumet le contrôle spécial ou les dispositions de procédure correspondantes ne doivent être respectées. Le Conseil fédéral définit les contenus et l'ampleur du contrôle. La HEFP est tenue d'apporter son concours sans restriction. Elle supporte les coûts de cette mesure de surveillance.

Art. 12 Personnes relevant de la haute école et participation

Les personnes relevant de la HEFP sont exhaustivement énumérées à l'al. 1. Ces personnes sont soit des utilisateurs, soit des employés de l'établissement. Les membres du Conseil de la HEFP n'en font pas partie. À la let. d, le terme d'« étudiants » désigne toutes les personnes fréquentant un cursus de formation à la HEFP. Les auditeurs sont mentionnés séparément parce qu'ils n'ont pas le statut d'étudiant et qu'ils ne se présentent pas aux examens. Cependant, ils peuvent être astreints au versement d'émoluments ou se voir infliger des mesures disciplinaires. L'al. 2 cite les principes de participation. Au demeurant, il incombe à la HEFP d'ancrer les droits de participation des diverses personnes relevant de la haute école, comme c'est aujourd'hui le cas aux art. 15 à 15c de l'ordonnance sur l'IFFP et dans les actes d'exécution correspondants de la HEFP, respectivement du Conseil de la HEFP (al. 3).

Section 5 Droit du personnel et droits sur les biens immatériels

Art. 13 Conditions d'engagement selon la LPers

Selon le rapport du conseil fédéral complétant le Rapport sur le gouvernement d'entreprise, il faut prévoir un statut du personnel de droit public dans le cadre de la LPers pour les entités devenues autonomes qui fournissent des prestations à caractère monopolistique³⁶. La HEFP entre dans cette catégorie et, de ce fait, la réglementation actuelle (art. 16 de l'ordonnance sur l'IFFP) respecte d'ores et déjà les dispositions du Rapport sur le gouvernement d'entreprise. La LPers et l'ordonnance-cadre du 20 décembre 2000 relative à la loi sur le personnel de la Confédération, ordonnance-cadre LPers³⁷ s'appliquent. À la différence du statu quo, où l'IFFP est intégralement soumis à la LPers, des dérogations à la LPers doivent être possibles à l'avenir dans des cas d'exception justifiés, pour autant que ces cas soient directement prévus dans la loi sur la HEFP (cf. al. 3 et art. 14). Les conditions spécifiques à la HEFP exigent que les règles soient adaptées pour les rapports de travail de durée déterminée assortis de dispositions contractuelles spéciales, en particulier s'agissant de la prolongation des rapports de travail. Par exemple, les projets scientifiques d'assez longue durée ou les projets qui s'enchaînent requièrent des engagements de durée déterminée, puisque les ressources financières permettant d'assurer les rémunérations pourraient ne plus être à disposition au terme du projet ou que les employés pourraient ne plus avoir de travail. La présente disposition permet la prolongation réitérée des conditions de travail de durée déterminée. Ainsi, la HEFP peut prendre en compte les conditions-cadres temporelles d'un encouragement par le Fonds national suisse de la recherche scientifique ou par d'autres tiers. Ces conditions particulières impliquent la nécessité de disposer aussi d'une possibilité de résiliation ordinaire des rapports de travail de durée déterminée, ce qu'il y a lieu de préciser dans les contrats de travail pour des raisons de transparence (al. 3). La présente disposition brise le principe de

³⁶ FF 2009 2299 (2330 ss, principe 29)

³⁷ RS 172.220.11

non-résiliabilité des contrats de travail de durée déterminée. Cette disposition est possible, puisque le CO ne prévoit pas de droit impératif en ce domaine. Les postes de travail financés par des tiers sont fréquents dans le domaine des hautes écoles. Des dispositions comparables ont aussi été créées à cet égard dans le domaine des EPF (cf. art. 17b de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales, loi sur les EPF³⁸). La résiliation extraordinaire est régie par l'art. 10, al. 4, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers).

En vertu de l'art. 37, al. 3^{bis}, LPers, les unités administratives auxquelles le Conseil fédéral a délégué les compétences d'employeur visées à l'art. 3, al. 2, LPers édictent leurs propres dispositions d'exécution relatives à la LPers. Ces dispositions d'exécution sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral pour qu'il puisse assumer sa tâche d'autorité de pilotage. Sous le régime du droit actuel, l'IFFP a déjà édicté une ordonnance sur le personnel à l'appui de l'art. 11c, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur l'IFFP. Cette ordonnance est maintenue et sera adaptée au besoin dans la perspective de l'entrée en vigueur de la présente loi. L'ordonnance sur le personnel de la HEFP peut déclarer applicables par analogie les dispositions d'exécution de la LPers (ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération, OPers³⁹, ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, O-OPers⁴⁰ et ordonnance du 22 novembre 2017 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération⁴¹) ou d'autres dispositions particulières propres. Le statut d'employeur conféré à l'al. 2 comprend tous les droits et obligations de l'employeur prévus par la LPers et concrétisés dans l'ordonnance-cadre LPers.

Art. 14 Conditions d'engagement selon le code des obligations

L'al. 1 énumère exhaustivement, sous réserve de l'art. 5, al. 1, de l'ordonnance-cadre LPers, les catégories de personnel susceptibles d'être engagé par la HEFP conformément aux dispositions du droit des obligations (CO)⁴². Aujourd'hui déjà, l'IFFP peut engager les doctorants à des postes de promotion scientifique (*let. a*)⁴³ et les post-doctorants à des postes financés par des tiers selon les dispositions du CO (cf. art. 5, al. 4, de l'ordonnance-cadre LPers, qui pourra être abrogé par la suite). Désormais, la *let. b* cite toutes les personnes qui travaillent dans des projets financés par des fonds de tiers. L'ensemble de la relève scientifique active dans la recherche en formation professionnelle peut être ainsi soutenue de manière optimale. En outre, la *let. c* mentionne désormais les chargés de cours externes. Il s'agit de personnes qui ne sont pas soumises à un contrat de travail avec la HEFP, comme les intervenants habilités à enseigner et dont le taux d'engagement est très limité ou qui sont engagées pour des conférences ou modules ponctuels ou pour des séquences d'enseignement spécifiques. Normalement, ces personnes disposent d'un emploi fixe dans un autre institut de formation. Un rapport de travail ou de mandat régi par le CO peut se justifier pour de tels engagements. Soumettre les mandats d'enseignement assurés par des externes à la LPers n'apporterait pas de solution adéquate. Dans la majorité des cas, ces mandats ne sont pas destinés à couvrir les frais d'entretien courant du personnel enseignant. Un mandat d'enseignement ne comprend que quelques heures hebdomadaires par semestre ou par an. Les dispositions de la LPers, comme les procédures formelles en cas de résiliation, etc., ne sont pas adaptées à de telles conditions. Or, il faut répondre au besoin de la HEFP d'engager des chargés d'enseignement externes de manière flexible, en fonction des nécessités qui découlent des conditions présentes d'enseignement et de recherche, par exemple en renonçant à des cours qui ne correspondent plus à la demande. L'art. 5, al. 1, de l'ordonnance-cadre LPers reste applicable pour la HEFP, qui peut ainsi continuer à soumettre les auxiliaires et les stagiaires aux dispositions du CO.

Conformément à l'al. 2, le contrat de travail de durée déterminée pour les catégories de personnel visées à l'al. 3 peut être renouvelé plusieurs fois pendant neuf ans au plus sans que naisse de ce fait un droit à conclure un contrat d'engagement de durée indéterminée. Au-delà de cette période, un contrat de travail de durée indéterminée se justifie. La prolongation des contrats de travail soumis aux dispositions du CO, pour une durée maximale de neuf ans, permet à la HEFP d'encourager la relève scientifique en soutenant l'offre de perspectives de carrière dans la recherche en formation professionnelle, par exemple grâce au Fonds national suisse de la recherche scientifique⁴⁴. Il est ainsi possible de prendre mieux en compte les conditions-cadres temporelles d'un financement tiers. La HEFP peut également convenir d'un rapport de travail de droit public avec les personnes concernées.

Des dispositions transitoires ne sont pas nécessaires pour ce domaine. Les contrats de travail existants ne seront pas adaptés et la nouvelle réglementation ne s'appliquera qu'aux nouveaux engagements.

³⁸ RS 414.110.

³⁹ RS 172.220.111.3

⁴⁰ RS 172.220.111.31

⁴¹ RS 172.220.111.4

⁴² RS 220

⁴³ Les doctorants font leur thèse dans l'université avec laquelle la HEFP coopère.

⁴⁴ Projets du FNS finançant la progression de collaborateurs scientifiques vers des postes de doctorants, de post-doctorants et de professeurs assistants

Art. 15 Caisse de pension

Le personnel de la HEFP est aujourd'hui assuré auprès de PUBLICA dans une caisse de pension propre. On examine actuellement s'il serait judicieux de passer à une caisse de pension de la Confédération. La disposition actuelle (art. 18 de l'ordonnance sur l'IFFP) est par conséquent adaptée (cf. commentaire ad art. 9). On évalue en outre également comment concevoir le système salarial des employés engagés selon les dispositions du CO, afin qu'une assurance dans la caisse de pension de la Confédération soit possible.

Art. 16 Droits sur les biens immatériels

La disposition actuelle, qui s'est avérée adéquate en pratique, est reprise sans modification (art. 19 de l'ordonnance sur l'IFFP). L'*al. 1* réglemente les droits sur les biens immatériels (marques, designs, inventions). Les droits sur les biens immatériels créés par des personnes ayant des rapports de travail avec la HEFP, dans l'exercice de leur fonction et dans l'accomplissement de leurs obligations contractuelles, appartiennent à la HEFP. Cette réglementation correspond à l'esprit et au but de la disposition visée à l'art. 332 CO, qui s'applique aussi aux rapports de travail de la HEFP, conformément à l'art. 6, al. 2, LPers. Toutefois, dans le CO, le législateur ne parle que d'inventions et de designs. S'agissant des droits d'auteur, il faut se rapporter aux dispositions de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur, LDA)⁴⁵. L'auteur d'une œuvre au sens de l'art. 2 LDA a le droit exclusif sur son œuvre et le droit de faire reconnaître sa qualité d'auteur (art. 9, al. 1, LDA). Cette disposition vaut également si l'œuvre a été créée dans l'exercice de ses fonctions. Les règles du droit d'auteur n'excluent pas que l'auteur ne transfère son droit d'auteur ou un droit contenu dans celui-ci à l'employeur. La disposition de l'*al. 2* correspond à celle de l'art. 17 LDA. Comme les avis divergent quant à savoir si l'art. 17 LDA s'applique aussi dans le cadre de rapports de service de droit public, la présente disposition clarifie la situation. Les parties au contrat (employé et employeur) reçoivent la possibilité de transférer les droits d'utilisation (qui font partie intégrante du droit d'auteur) par contrat à l'employeur.

Section 6 Financement et budget

Art. 17 Financement

Cette disposition énumère les sources de financement de la HEFP. Sa teneur correspond à l'art. 29 de l'ordonnance sur l'IFFP.

Art. 18 Indemnités octroyées par la Confédération

Les indemnités doivent financer l'accomplissement des tâches fixées à l'art. 3, al. 1 à 3 et 5, la réalisation des objectifs stratégiques du Conseil fédéral et les coûts d'exploitation nécessaires à cet effet. Elles constituent des subventions au sens de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions)⁴⁶. Les tâches visées à l'art. 3, al. 4, ne sont pas comprises, car il s'agit de prestations commerciales.

Art. 19 Émoluments

Le montant des émoluments prévus pour la formation de base (formations et filières des hautes écoles) est limité et ne doit pas couvrir les coûts. Les émoluments doivent être définis de manière à ne pas entraver l'accès aux études (al. 2). Ce critère qualitatif représente une limite supérieure à la fixation des émoluments. En d'autres termes, les émoluments fixés doivent être socialement compatibles.

Les coûts des formations continues doivent être couverts par les émoluments (al. 3). Les dispositions de la loi fédérale du 20 juin 2014 sur la formation continue (LFCo)⁴⁷ s'appliquent en l'occurrence. Selon l'art. 9 LFCo, l'organisation, l'encouragement et le soutien de la formation continue par l'Etat ne doivent pas entraver la concurrence. La concurrence n'est pas entravée si les formations continues sont proposées au moins à prix coûtant ou si l'offre ne concurrence pas des offres privées non subventionnées.

Les émoluments concernant des prestations telles que les mandats de recherche ou les expertises doivent rester dans le cadre des coûts et sont plafonnés par le principe d'équivalence (al. 4). Quant aux autres activités administratives, telles que la comptabilisation des prestations d'étude acquises à l'extérieur ou de l'utilisation de places de stationnement, les émoluments doivent être liés au principe de la couverture des coûts et au principe d'équivalence (art. 5). La concrétisation des dispositions légales visant la conception des émoluments, notamment la désignation et la répartition des différents types d'émoluments, le barème des émoluments proprement dit de

⁴⁵ RS 231.1

⁴⁶ RS 616.1

⁴⁷ RS 419.1

même que les restrictions et dérogations à l'obligation d'acquitter des émoluments, doit être réglée, à l'instar du droit actuellement en vigueur, par une ordonnance sur les émoluments du Conseil de la HEFP (*al. 6*).

Art. 20 Fonds de tiers

Sans changement, la HEFP peut solliciter des fonds de tiers. Les fonds de tiers comprennent les recettes provenant de la coopération avec des tiers (notamment au titre de mandats de recherche et développement ou de contrats de coopération), la rétribution de prestations commerciales et les libéralités de tiers (donations, etc.). L'acceptation de fonds de tiers ne doit pas entraîner une restriction de la liberté de recherche et d'enseignement de la HEFP. Le Conseil de la HEFP est responsable de cette indépendance. Il peut édicter des directives correspondantes (cf. art. 10, let. d).

Art. 21 Rapport de gestion

Cette disposition équivaut au droit actuel (art. 26 de l'ordonnance sur l'IFFP). Le rapport de gestion se compose des comptes annuels et du rapport annuel (*al. 1*). L'organe de révision contrôle les comptes annuels, la gestion des risques et les données sur l'évolution du personnel contenue dans le rapport annuel (*al. 3*).

Art. 22 Établissement des comptes

Dans l'intérêt de la consolidation globale visée à l'art. 55 de la loi du 7 octobre 2005 sur les finances, LFC)⁴⁸, les principes essentiels de l'établissement des comptes prévus par la LFC doivent être repris (*al. 1 et 2*). Le Conseil fédéral peut prévoir des dérogations ou des compléments aux normes reconnues de l'établissement des comptes (*al. 4*). La présente disposition correspond à celle en vigueur (art. 31 de l'ordonnance sur l'IFFP). L'interdiction de subvention croisée des prestations commerciales (art. 31, al. 3, 2^e phrase, de l'ordonnance sur l'IFFP) est reprise à l'art. 27, al. 2.

Art. 23 Réserves

La HEFP conserve la possibilité de constituer des réserves (cf. art. 32 de l'ordonnance sur l'IFFP). Elle peut aussi affecter les libéralités de tiers aux réserves. La constitution de réserves et la détermination de leur affectation liée supposent une base légale. Comme la HEFP est principalement financée par des indemnités de la Confédération, les réserves admissibles (hormis les éventuelles libéralités) restent plafonnées à 10 % du budget annuel (*al. 2*). Le Conseil de la HEFP décide de la constitution et de l'affectation des réserves, sous réserve de l'aval du Conseil fédéral, qui est donné dans le cadre de l'approbation du rapport de gestion (art. 9, let. k). Le Conseil de la HEFP définit l'affectation des réserves en veillant à ce qu'elle soit conforme à leur destination et que la HEFP dispose toujours des réserves nécessaires. Aucune réserve ne peut être affectée dans le domaine des prestations commerciales, car une telle pratique contreviendrait au principe des prix couvrant les coûts et à l'interdiction des subventionnements croisés (art. 27, al. 2 et 3).

Art. 24 Trésorerie

L'AFF gère la trésorerie centrale de la Confédération (art. 60, al. 1, LFC). Au besoin, la HEFP peut faire appel à la trésorerie centrale pour gérer ses liquidités (*al. 1*). La Confédération rémunère ces fonds à la HEFP par des intérêts conformes au marché. Les indemnités de la Confédération ne portent pas d'intérêts. Des prêts rémunérables peuvent être octroyés à la HEFP pour garantir sa solvabilité (*al. 2*). La présente disposition correspond au droit en vigueur (art. 30 de l'ordonnance sur l'IFFP).

Art. 25 Imposition

La présente disposition est nouvelle, parce que l'exemption de l'assujettissement à l'impôt ne peut être prévue qu'au niveau de la loi et qu'elle ne pouvait donc pas faire l'objet de l'ordonnance sur l'IFFP actuellement en vigueur. Dans le domaine des prestations commerciales, la HEFP est soumise à l'obligation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). L'accomplissement de tâches souveraines n'est pas soumis à la TVA.

Art. 26 Biens-fonds

Sans changement, la Confédération peut louer les biens-fonds nécessaires à la HEFP pour son siège de Zollikofen (BE). La HEFP doit conserver la possibilité de louer ou d'utiliser les biens-fonds de tiers. Cette disposition correspond au droit en vigueur (art. 33a de l'ordonnance sur l'IFFP).

⁴⁸ RS 611.0

Art. 27 Prestations commerciales

Cette disposition est transférée de la LFPr (art. 48a) dans l'acte d'organisation de la HEFP. Elle constitue la base juridique nécessaire, selon l'art. 41 LFC, à l'activité commerciale de la HEFP. Les prestations commerciales sont des prestations de nature économique que fournissent normalement des fournisseurs privés sur le marché, c'est-à-dire en concurrence l'un avec l'autre. Les prestations commerciales doivent être étroitement liées aux tâches de la HEFP (*al. 1, let. a*). Il s'agit surtout de prestations destinées aux acteurs actifs dans la formation professionnelle (organisations du monde du travail, écoles professionnelles, cantons, offices, sociétés et associations), principalement des services de conseil, d'accompagnement, d'évaluation et de formation sans caractère monopolistique⁴⁹. Ces prestations doivent être fournies à des prix couvrant les coûts, si bien qu'un subventionnement croisé est illicite. Par prestations à caractère monopolistique, on entend des prestations d'intérêt public qui ne sont pas rentables pour les acteurs privés en raison des faibles quantités ou de la qualité requise. En l'occurrence, il s'agit des tâches visées à l'art. 3, al. 1 à 3 et 5. La comptabilité doit être conçue de sorte que les coûts et les revenus de l'activité commerciale puissent être présentés (*al. 2*).

En vertu de l'*al. 3*, le DEFR peut prévoir des dérogations pour certaines prestations. Il s'agit de prestations d'intérêt public à caractère monopolistique (p. ex. des cours destinés aux examinateurs). Ces prestations ne constituent pas une concurrence pour l'économie privée.

Section 7 Préservation des intérêts de la Confédération

Art. 28 Objectifs stratégiques

En vertu de l'art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵⁰, le Conseil fédéral conduit les entités de l'administration fédérale devenues autonomes conformément à la stratégie qu'il a fixée. Le Conseil de la HEFP est responsable de leur mise en œuvre au sein de l'entreprise. Les objectifs stratégiques, fixés en principe pour quatre ans, peuvent être modifiés au besoin durant leur période de validité. Les modalités de modification pendant la période de validité sont précisées dans les objectifs stratégiques actuels⁵¹. Les objectifs sont adaptés, quant à leurs délais et leurs contenus, au plafond des dépenses de la Confédération. À ce stade, le Conseil fédéral a également conduit la HEFP par des objectifs stratégiques (art. 25 de l'ordonnance sur l'IFFP). Les objectifs stratégiques actuels pour la période de financement 2017-2020 ont été publiés dans la Feuille fédérale⁵².

Art. 29 Surveillance

Selon l'art. 8, al. 4, LOGA, le Conseil fédéral contrôle les unités administratives décentralisées conformément aux dispositions particulières. La surveillance de la HEFP relève donc du Conseil fédéral (*al. 1*). Il s'agit d'un contrôle de la gestion de l'exploitation. La liste des possibilités dont dispose le Conseil fédéral pour exercer sa surveillance n'est pas exhaustive (*al. 2*). Les compétences légales du Contrôle fédéral des finances et la haute surveillance du Parlement demeurent en outre réservées. Le présent article correspond au droit actuellement en vigueur (art. 24 de l'ordonnance sur l'IFFP) si ce n'est qu'il suppose qu'un passage à la caisse de pension de la Confédération a eu lieu. Avec un tel changement, il ne faudrait plus approuver un contrat d'affiliation à PUBLICA.

Section 8 Sanctions et protection des titres

Art. 30 Mesures disciplinaires

Conformément au principe de légalité, les principes des mesures disciplinaires doivent figurer au niveau de la loi. Les mesures disciplinaires susceptibles d'être infligées aux étudiants apparaissent dans le droit actuellement en vigueur au niveau de l'ordonnance (art. 34 de l'ordonnance sur l'IFFP). Elles passent désormais au niveau de la loi. Le Conseil de la HEFP édicte les dispositions d'exécution (*al. 3*).

Quant aux mesures disciplinaires susceptibles d'être infligées à la direction de la haute école et aux autres membres du personnel, les dispositions du droit relatif au personnel de la Confédération (art. 98 et 99 OPers) s'appliquent (art. 1, al. 2, OPers-IFFP).

⁴⁹ Cf. message du 30 septembre 2009 concernant la modification de la loi sur les finances de la Confédération et d'autres actes normatifs (FF 2009 6525 (6546))

⁵⁰ RS 172.010

⁵¹ FF 2016 8291 (8295, p. ch. 7.1)

⁵² FF 2016 8291

Art. 31 Protection des titres délivrés par la HEFP

Il appartient aux instances responsables des hautes écoles concernées de protéger les titres décernés par les hautes écoles (art. 62, al. 2, LEHE). La présente disposition ancre dans la loi la protection des titres décernés par la HEFP (bachelor et master) et la punissabilité de l'usage abusif des titres. La protection des autres titres de la HEFP est régie, comme jusqu'à présent, par les dispositions de la LFPr.

Section 9 Gestion de données personnelles

Art. 32 Systèmes d'information

La présente disposition crée les bases légales nécessaires à la protection des données. Elle constitue, s'agissant des systèmes internes (systèmes d'information), la base de la loi au sens formel exigée par la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁵³ pour le traitement des données et des profils de la personnalité sensibles, la communication des données personnelles et la mise à disposition de ces données en ligne. Son domaine d'application concerne les candidats, les étudiants, les auditeurs et les anciens étudiants (*al. 1*). Il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions concernant l'administration du personnel dans l'acte d'organisation. L'art. 27, al. 5, LPers s'applique s'agissant de la HEFP.

Les données contenues dans les systèmes d'information peuvent être communiquées à des tiers, par exemple aux offices cantonaux ou aux offices fédéraux, au moyen d'un système d'accès en ligne. La communication se limite aux données non sensibles (*al. 3*). Les étudiants et les auditeurs ont eux aussi accès à leurs données.

L'*al. 4* prévoit désormais que la HEFP pourra utiliser systématiquement le numéro AVS pour remplir ses tâches légales.

Art. 33 Projet de recherche

La présente disposition constitue désormais la base pour le traitement des données et des profils de la personnalité sensibles dans le cadre des projets de recherche.

Section 10 Dispositions finales

Art. 34 Dispositions d'exécution

Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution nécessaires (p. ex. en arrêtant le siège de la HEFP) et il révisera l'actuelle ordonnance sur l'IFFP. Il s'agira de dispositions d'exécution relatives aux dispositions d'organisation. Le Conseil de la HEFP édictera les règlements internes à l'entreprise (règlement d'études, etc.).

Art. 35 Modification d'un autre acte

À ce stade, les bases légales concernant l'IFFP étaient ancrées dans la LFPr. Les art. 48 et 48a LFPr seront adaptés en conséquence. Le financement de la HEFP sera, comme celui de l'IFFP jusqu'ici, pris en compte pour calculer la part de la Confédération à la couverture des coûts de la formation professionnelle supportés par les pouvoirs publics, la valeur indicative de cette part étant d'un quart selon l'art. 59, al. 2, LFPr. De ce fait, l'art. 59 LFPr sera complété par une nouvelle let. a^{bis}, qui présente le plafond des dépenses pour la HEFP, l'al. 2 dudit article s'appliquant également.

Art. 36 Dispositions transitoires

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, on examine actuellement s'il faut, sur la base de l'art. 32d, al. 2^{bis}, LPers révisé au 1^{er} janvier 2018, chercher à passer de la Caisse de pension de l'IFFP à la Caisse de pension de la Confédération (cf. commentaire ad art. 9 et 15). L'examen porte notamment sur la garantie à long terme de la rentabilité et sur la taille des diverses caisses de pension. Si un tel transfert survenait, des dispositions transitoires seraient nécessaires. Le cas échéant, elles seront introduites dans la perspective de l'élaboration du message.

Art. 37 Référendum et entrée en vigueur

Le Conseil fédéral fixera, à l'appui de l'al. 2, la date de l'entrée en vigueur. Les nouvelles dispositions légales entreront en vigueur simultanément aux dispositions d'exécution adaptées (ordonnance sur la HEFP et ordonnances du Conseil de la HEFP).

⁵³ RS 235.1

3. Relation avec les objectifs du Conseil fédéral

Ce projet est prévu dans les objectifs du Conseil fédéral pour 2018 (objectif 6, tome I⁵⁴).

4. Aspects juridiques

4.1 Constitutionnalité

Le projet s'appuie sur les art. 63, al. 1, et 63a, al. 1, 2^e phrase, Cst. (cf. ch. 2, préambule).

4.2 Forme de l'acte législatif

Le projet contient d'importantes dispositions législatives qui requièrent la forme d'une loi fédérale en vertu de l'art. 164, al. 1, Cst. La compétence de l'Assemblée fédérale pour édicter la loi découle de l'art. 163, al. 1, Cst. Le projet est soumis au référendum facultatif.

4.3 Délégation de compétences législatives

En vertu de l'art. 34, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives au présent acte d'organisation. Par ailleurs, diverses compétences législatives sont déléguées au Conseil de la HEFP (édiction de dispositions d'exécution nécessaires du point de vue de la politique des hautes écoles : art. 6, al. 4, art. 9, let. c et d, art. 12, al. 3, art. 30, al. 3).

⁵⁴ <https://www.bk.admin.ch/bk/fr/home/documentation/aide-a-la-conduite-strategique/les-objectifs.html>

Annexe : L'IFFP en chiffres (2017)

Formation	
Filières d'études	Nombre d'étudiants
Enseignement de la culture générale	108
Connaissances professionnelles, y c. ES (à plein temps)	351
Connaissances professionnelles (à titre accessoire)	547
Maturité professionnelle (formation complémentaire)	596
Maturité professionnelle	22
Cours interentreprises (à plein temps)	80
Cours interentreprises (à titre accessoire)	63
Master of Science en formation professionnelle	45
Formation continue	
Cours	Nombre de participants
Cours pour experts aux examens	7934
Cours sanctionné par une attestation	5836
Filières de formation continue	332
Certificats FESA 1	93
Recherche et développement	
Publications	Nombre de publications
Articles de revues examinés par des pairs (<i>peer review</i>)	25
Livres	3
Contributions destinées à des livres	16
Articles de revues spécialisées et de journaux	50
Rapports	28
Autres publications	4
Centre pour le développement des métiers	
Projets	Nombre de projets
Intégration (financée par la Confédération)	119
Projets transversaux	35
Accompagnement de réforme (sur mandat d'une Ortra)	1
Révisions	20
Formation professionnelle supérieure	31
International	
Nombre de délégations reçues	43
Projets/Mandats internationaux	12

Effectifs

Postes en équivalents plein temps	170,2
Collaborateurs	217
Femmes	139 (64,1 %)
Hommes	78 (35,9 %)