



19.070

**Message
relatif à la loi fédérale sur la Haute école fédérale
en formation professionnelle
(Loi sur la HEFP)**

du 27 novembre 2019

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une loi fédérale sur la Haute école en formation professionnelle (HEFP), en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

27 novembre 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

Condensé

La nouvelle loi règle les tâches et l'organisation de la Haute école en formation professionnelle (HEFP), qui sera constituée en établissement fédéral de droit public doté de la personnalité juridique. Elle met en œuvre dans ce contexte le principe constitutionnel de légalité ainsi que la politique de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise et crée les bases pour positionner la HEFP dans le paysage suisse des hautes écoles.

Contexte

L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), appelé à devenir la Haute école en formation professionnelle (HEFP), est le centre de compétences de la Confédération pour la formation et la formation continue des responsables de la formation professionnelle, pour le développement des professions, la recherche sur la formation professionnelle et la coopération internationale en matière de formation professionnelle. L'IFFP est une unité de l'administration fédérale décentralisée qui est gérée depuis 2007 selon les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération pour les entités devenues autonomes. La base légale de l'IFFP se trouve actuellement aux art. 48 et 48a de la loi fédérale sur la formation professionnelle et dans l'ordonnance sur l'IFFP.

Dans le contexte d'une révision totale de l'ordonnance sur l'IFFP, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'étudier l'opportunité de créer une loi spécifique pour une transformation de l'IFFP en HEFP. Il s'agissait notamment de vérifier si les bases légales actuelles étaient suffisantes pour l'insertion de cette HEFP dans l'espace suisse des hautes écoles, et conformes au principe constitutionnel de légalité et à la politique du Conseil fédéral en matière de gouvernement d'entreprise. Sur la base d'un avis de droit, le Conseil fédéral a conclu que la base légale actuelle répondait insuffisamment à ces exigences et qu'il convenait d'élaborer une loi de référence.

La HEFP se situera dans le champ d'application de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles et elle est appelée à obtenir l'accréditation d'institution avant la fin 2022. Dans cette perspective, il convenait d'étudier la position de la future HEFP dans l'espace suisse des hautes écoles, notamment par rapport à la typologie des hautes écoles et à la répartition des tâches avec les hautes écoles et autres institutions du domaine des hautes écoles.

Contenu du projet

Le projet permet de mettre les dispositions d'organisation en conformité avec les exigences constitutionnelles concernant le principe de légalité et avec les règles du gouvernement d'entreprise de la Confédération. Une série de dispositions de l'ordonnance sont élevées au niveau de la loi, sans véritable changement de leur contenu.

Selon le principe constitutionnel de légalité, un certain nombre de dispositions régissant les entités fédérales devenues autonomes doivent impérativement être

inscrites dans une loi formelle. Il s'agit notamment des dispositions concernant l'organisation et les procédures, les tâches de l'entité devenue autonome, les bases légales autorisant le cas échéant des atteintes aux droits fondamentaux (conditions d'admission, mesures disciplinaires, traitement de données personnelles sensibles et de profils de la personnalité, etc.), la délégation de compétences législatives, les bases régissant la perception des émoluments, les exonérations de l'imposition subjective ainsi que les droits et les obligations du personnel. Conformément à la loi-type relative au gouvernement d'entreprise de la Confédération, il est prévu d'asseoir la HEFP sur une base légale conçue sous la forme d'une loi d'organisation, analogue à celles qui ont été adoptées pour d'autres institutions similaires (domaine des EPF; Innosuisse, etc.).

La loi n'apporte de changement ni aux tâches de l'actuel IFFP ni à la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans ce domaine. Dans la perspective de son insertion dans l'espace des hautes écoles, la HEFP doit encore solliciter l'accréditation en tant que haute école pédagogique, avec l'accord de la Conférence suisse des hautes écoles. La décision d'accréditation appartient au Conseil suisse d'accréditation. Le profil spécifique de l'IFFP – concentration sur la formation professionnelle et orientation sur le monde du travail – sera maintenu avec la HEFP. Le projet de loi comprend dès lors des dispositions spécifiques sur la coopération avec les autres hautes écoles et institutions de formation et avec les organisations du monde du travail en tant que représentants de l'économie, ainsi que des dispositions sur la coordination des offres de formation avec les hautes écoles pédagogiques cantonales. L'ensemble du dispositif légal vise à consolider l'efficacité et la qualité des offres, sans brider la concurrence. Le Conseil fédéral considère en effet que les offres monopolistiques dans ce domaine ne sont souhaitables ni au niveau suisse ni à l'échelon régional.

Table des matières

Condensé	642
1 Contexte	645
1.1 Nécessité d’agir et objectifs visés	645
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	647
1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu’avec les stratégies du Conseil fédéral	651
2 Procédure de consultation	652
2.1 Résumé des résultats de la procédure de consultation	652
2.2 Évaluation des résultats de la procédure de consultation	652
3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen	654
4 Présentation du projet	656
4.1 Réglementation proposée	656
4.2 Adéquation des moyens requis	657
4.3 Mise en œuvre	658
5 Commentaire des dispositions	658
6 Conséquences	677
6.1 Conséquences pour la Confédération	677
6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	677
6.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales	677
7 Aspects juridiques	678
7.1 Constitutionnalité	678
7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	678
7.3 Forme de l’acte à adopter	678
7.4 Frein aux dépenses	678
7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d’équivalence fiscale	678
7.6 Conformité à la loi sur les subventions	678
7.7 Délégation de compétences législatives	679
7.8 Protection des données	679
Liste des abréviations	680
Loi sur la Haute école fédérale en formation professionnelle (Loi sur la HEFP) (Projet)	683

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

L'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP), appelé à devenir la Haute école fédérale en formation professionnelle (HEFP)¹, est le centre de compétences de la Confédération pour la formation et la formation continue des responsables de la formation professionnelle, pour le développement professionnel, la recherche en formation professionnelle et la coopération internationale en matière de formation professionnelle. La base légale de l'actuel IFFP est actuellement constituée par les art. 48 et 48a de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)². 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 solution intermédiaire 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'IFFP, dont le siège est à Zollikofen (*Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung*, EHB) et les principaux sites régionaux à Lausanne et à Lugano (IUFFP), a été fondé le 1^{er} janvier 2007 en qualité d'institut autonome. Il a repris les tâches de l'Institut suisse pour la pédagogie professionnelle (SIBP, ISFPF et institut régional de Lugano), 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 professionnelle³. 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 chargé le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) d'examiner l'opportunité d'élaborer pour l'IFFP une loi et de lui présenter ses conclusions avant la fin de 2016. Ce mandat visait en particulier à vérifier si les bases légales actuelles de l'IFFP (art. 48 et 48a LFPr) suffiraient pour intégrer celui-ci dans le paysage des hautes écoles. Cet examen devait prendre en compte les directives de la politique du gouvernement d'entreprise de la Confédération, les dispositions pertinentes de la Constitution fédérale (art. 63a Cst.) et celles de la loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)⁴, en particulier celles visant l'accréditation, de même que 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 aux professeurs Astrid Epiney et

¹ Le présent projet propose de modifier la désignation actuelle (l'«Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle» [IFFP] devenant la «Haute école fédérale en formation professionnelle» [HEFP]): voir le ch. 1.2.

² RS 412.10

³ RS 412.106.1

⁴ RS 414.20

Markus Kern, de l'Université de Fribourg, d'établir un avis de droit pour répondre à ces questions⁵.

Selon l'avis de droit Epiney/Kern 2016, les bases légales actuelles ne répondent ni aux exigences constitutionnelles du principe de légalité ni aux exigences de la politique du gouvernement d'entreprise de la Confédération. Les insuffisances relevées concernent en particulier, d'une part, les bases légales de la structure fondamentale de l'organisation, des procédures de base, de l'admission, 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 législative. L'examen portait en outre sur la question de savoir si l'institut était assujéti à l'obligation d'accréditation au sens de la LEHE. L'expertise conclut qu'il devait être vu comme une haute école ou du moins une institution du domaine des hautes écoles au sens de la LEHE. Comme il reçoit des contributions de la Confédération pour financer son exploitation, notamment, il est soumis à l'obligation d'accréditation au sens de la LEHE, à l'instar des autres hautes écoles fédérales (écoles polytechniques fédérales, Haute école fédérale de sport), et doit donc obtenir son accréditation d'institution au plus tard à la fin 2022. Il est en outre nécessaire de clarifier sa position au sein du paysage suisse des hautes écoles, y compris les aspects du type d'école approprié et de la répartition des tâches avec les autres hautes écoles ou institutions du domaine des hautes écoles, en particulier avec les hautes écoles pédagogiques cantonales (HEP, cf. ch. 1.2). En conséquence, le 9 novembre 2016, dans le cadre des Objectifs stratégiques pour les années 2017 à 2020⁶, le Conseil fédéral a chargé l'institut de préparer son accréditation d'institution en qualité de haute école et de participer au réexamen de ses bases légales.

Le Conseil fédéral a pris connaissance, le 21 décembre 2016, des résultats de l'avis de droit Epiney/Kern 2016 et du mandat de réexamen. Il a chargé le DEFR de l'informer dans un premier temps de l'orientation de l'IFFP et du positionnement qui en découle dans le paysage suisse des hautes écoles, et de lui soumettre dans un deuxième temps un projet de base légale en vue de le soumettre à consultation.

En exécution de ces mandats, le DEFR et l'IFFP ont entrepris d'examiner de manière approfondie l'importance de la future HEFP 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 de la volonté de positionner l'IFFP dans le paysage suisse des hautes écoles en tant que HEP et a approuvé ce projet. Le 20 juin 2018⁷, le Conseil fédéral en prenait acte également, en demandant au DEFR d'élaborer jusqu'à fin 2018, sous la forme d'un

⁵ Ci-après «avis de droit Epiney/Kern 2016» (en langue allemande uniquement).
www.sbfi.admin.ch > Publikationen & Dienstleistungen > Publikationsdatenbank > Das Eidgenössische Hochschulinstitut für Berufsbildung (EHB): verfassungsrechtliche Anforderungen an die gesetzliche Grundlage und Einbettung in die Hochschullandschaft Schweiz.

⁶ FF 2016 8291

⁷ www.admin.ch > Documentation > Communiqués (L'IFFP se positionne dans l'espace suisse des hautes écoles).

acte d'organisation propre, un projet de base légale pour la future HEFP afin de l'envoyer en consultation.

Les présentes modifications législatives contiennent des dispositions entrant dans le champ d'application de l'art. 164, al. 1, Cst. En conséquence, et conformément à l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁸, leur mise en consultation était obligatoire (cf. chap. 2).

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

L'élaboration du projet de loi a été précédée, d'une part, d'une analyse des tâches à attribuer à la future HEFP et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons dans le domaine concerné et, d'autre part, d'un examen des possibilités envisageables pour intégrer la HEFP parmi les hautes écoles prévues par la LEHE.

Dans le cadre de l'analyse des tâches, différents scénarios ont été définis et les avantages pour le système suisse de formation professionnelle ont été évalués et comparés sur les plans de l'efficacité, de l'assurance de la qualité et de la cohérence du système. Les scénarios allaient d'une cantonalisation complète au monopole de la Confédération, en passant par des formes de concurrence ou de coopération plus ou moins marquées. Les deux scénarios extrêmes ont été abandonnés compte tenu des normes juridiques de rang supérieur et de considérations techniques de fond. D'une part, la Constitution fédérale⁹ (Cst., art. 63) dispose en effet que la formation professionnelle est réglée et pilotée au niveau national, et la cantonalisation complète de certains domaines majeurs tels que la formation d'enseignants pour les écoles professionnelles et les écoles supérieures contreviendrait à ce principe et pourrait donc nuire à l'orientation nationale du système et donc à sa cohérence. D'autre part, un monopole de la Confédération serait difficilement conciliable avec le partenariat sur la formation professionnelle inscrit dans la LFPr (art. 1: «la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail») et comporterait potentiellement (comme tout monopole) des inconvénients en termes d'efficacité et d'assurance qualité. Le législateur avait du reste déjà rejeté ces scénarios extrêmes en 2002, lors des délibérations portant sur la LFPr, et opté pour une solution intermédiaire sous la forme d'un institut fédéral des hautes études actif au niveau suisse et laissant les cantons libres de proposer leurs propres offres de formation au niveau régional.

En ce qui concerne son statut au sein des hautes écoles, deux solutions ont été envisagées pour la HEFP: un positionnement en tant qu'institut du niveau haute école spécialisée ou en tant que haute école pédagogique (HEP). Les autres hypothèses – haute école spécialisée ou haute école universitaire – n'entraient pas en ligne de compte en raison des exigences légales (notamment la multidisciplinarité; art. 30, al. 1, let. b, LEHE) et ont donc été écartées. Le choix du type précis de haute école revient à la collectivité responsable, tandis que la décision d'accréditation appartient, conformément à la LEHE, au Conseil suisse d'accréditation. L'orientation straté-

⁸ RS 172.061

⁹ RS 101

gique présentée ci-après s'appuie sur la proximité typologique de la future HEFP et des institutions du domaine des hautes écoles déjà en place et tient compte des avantages et des risques qui s'y attachent. Les dispositions du projet de loi en matière d'organisation laissent une marge de manœuvre pour procéder à des adaptations en fonction des nouvelles connaissances et évolutions et d'optimiser ainsi l'accomplissement des tâches.

Tâches et orientation de la future HEFP

À l'instar des autres hautes écoles et institutions du domaine des hautes écoles, l'IFFP reçoit du législateur un quadruple mandat de prestations: formation, formation continue, recherche et développement et services. La formation et la formation continue des enseignants des écoles professionnelles, de la maturité professionnelle et des écoles professionnelles supérieures, de même que des 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, le seul prestataire. En Suisse alémanique, dans les cantons de Lucerne, Saint-Gall et Zurich, il est en concurrence avec les HEP cantonales. C'est pourquoi des pourparlers ont été menés activement depuis 2017 en vue de mettre en place une coopération plus étroite 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 la future HEFP 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 sur les plans de l'apprentissage, de la recherche et des services, et en renforçant le système suisse de formation professionnelle dans son ensemble.

Depuis sa fondation, l'IFFP a relevé nombre de défis, par ex. 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 eux aussi constitué des étapes majeures. La recherche menée par l'IFFP est principalement orientée vers la vie professionnelle et la pratique. 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 est engagé dans des coopérations interinstitutionnelles avec des partenaires nationaux et internationaux. L'IFFP est aujourd'hui en Suisse un interlocuteur de poids 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 son expertise est internationalement reconnue. Par ailleurs, l'IFFP

a professionnalisé ces dernières années la gestion de son personnel (par ex. en adoptant un programme de développement du personnel), il a mis en place un système de gestion de la qualité digne d'une haute école et renforcé les relations entre recherche et enseignement.

La future HEFP comme haute école pédagogique

La base légale actuelle (art. 48 et 48a LFPr) et son nom d'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle placent d'ores et déjà l'IFFP au rang de haute école. Le paysage suisse des hautes écoles est régleménté depuis 2015 par la LEHE. Cette loi crée, en application de l'art. 63a Cst., les bases nécessaires à un espace suisse des hautes écoles qui soit compétitif et de qualité. Elle répertorie tous les éléments et étapes nécessaires dont la Confédération et les cantons doivent tenir compte dans la coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et dans la répartition des 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, la future HEFP est soumise à l'obligation d'accréditation¹⁰. 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 acte le 20 juin 2018 du positionnement à venir de la future HEFP et l'a confirmé dans les autres décisions qu'il a prises dans le cadre du processus législatif concerné (voir chap. 2).

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 la future HEFP 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.), la mise en place d'une HEP nationale se justifie parfaitement (art. 63a, al. 1, Cst.). Est en outre déterminante l'affinité qu'elle présente avec les caractéristiques d'une haute école pédagogique telles qu'elles ont été définies le 1^{er} février 2017 par la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses (swissuniversities)¹¹. Toutefois, des différences existent par rapport aux HEP cantonales: ainsi, si celles-ci forment normalement des enseignants pour tous les niveaux du système de formation, la HEFP maintiendra sa concentration sur la formation et la formation continue des responsables de la formation professionnelle du degré secondaire II et du degré tertiaire B. En outre, la responsabilité et le financement de la HEFP continueront d'incomber à la Confédération.

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

¹⁰ Avis de droit Epiney/Kern 2016, p. 58 ss.

¹¹ www.swissuniversities.ch > Organisation > Organes > Chambre des hautes écoles pédagogiques > Downloads > Caractéristiques du type haute école pédagogique.

Relation avec les hautes écoles pédagogiques cantonales

Selon les art. 62 et 63 Cst., les cantons sont compétents pour l'école obligatoire et les écoles de formation générale du degré secondaire II et la Confédération légifère sur la formation professionnelle. L'institution prédécesseur de l'IFFP (SIBP, ISFPF et l'institut de Lugano) a été créée en 1972 par la Confédération dans le but de former le personnel enseignant dans le domaine de la formation professionnelle ainsi que d'autres responsables de la formation professionnelle. À l'époque, la formation se situait au degré secondaire II, comme les formations des cantons basées sur le modèle du séminaire et destinées aux enseignants des degrés préscolaire et primaire. Dans les années 90, la CDIP a lancé la «tertiarisation» de la formation des enseignants et la mise en place des HEP. Les HEP cantonales ont ouvert leurs portes à partir de 2001, et 15 HEP gérées par des collectivités cantonales ou intercantionales sont ainsi venues remplacer quelque 150 écoles normales du degré secondaire II et établissements post-secondaires. Parallèlement à ce développement, les trois instituts régionaux (SIBP, ISFPF, institut régional de Lugano) ont été regroupées en un institut de hautes études autonome (IFFP); leur mandat principal (formation et formation continue des responsables de la formation professionnelle) a été repris tel quel.

En Suisse romande et au Tessin, la formation et la formation continue des responsables de la formation professionnelle a continué à incomber à l'IFFP, tandis que les HEP ont pris en charge la formation et la formation continue des enseignants de l'école obligatoire et des écoles préparant à la maturité. Il existe cependant des interfaces notamment dans le domaine de la formation des enseignants de la maturité professionnelle: dans ce contexte, la collaboration entre la HEFP et les HEP cantonales a fait ses preuves.

En Suisse alémanique, certaines HEP cantonales (ZH, LU, SG) ont diversifié leur offre et proposent aujourd'hui elles aussi des formations destinées aux responsables de la formation professionnelle. Au vu des situations de concurrence qui en ont parfois résulté, l'IFFP s'est résolument engagé en faveur d'une stratégie de coopération. Des conventions de coopération ont ainsi été conclues avec les cantons de Lucerne et de Saint-Gall. Une bonne collaboration a pu être établie avec la HEP de Saint-Gall, en particulier dans le domaine des filières sanctionnées par un certificat ou un diplôme et destinées aux enseignants de la formation professionnelle. La mise en œuvre concrète de la convention de coopération conclue avec la HEP de Lucerne est encore en préparation. Des efforts sont également déployés afin d'établir une collaboration étroite avec le canton et la HEP de Zurich. En Suisse alémanique, les coopérations entre l'IFFP et les HEP de Berne, de Fribourg et de Thurgovie au niveau de la filière d'études en pédagogie professionnelle pour les enseignants des gymnases ont fait leurs preuves.

De manière générale, la collaboration entre l'IFFP et les HEP cantonales a permis de développer les hautes écoles, d'exploiter les synergies et de renforcer le système de la formation professionnelle dans son ensemble.

Lien avec le monde du travail et participation des partenaires de la formation professionnelle

Conformément à ses tâches principales axées sur la formation professionnelle, l'IFFP veille à maintenir une orientation marquée vers le marché du travail. Il collabore étroitement avec l'économie et les organisations du monde du travail. Le Centre pour le développement des métiers enregistre les besoins actuels et futurs des professions (diplômes de la formation professionnelle initiale et supérieure) en utilisant une méthodologie spécialement conçue. La nouvelle base légale entend reconduire ce mandat et préserver le lien étroit avec les partenaires de la formation professionnelle et le monde de l'économie. En raison de son mandat spécifique, l'IFFP mène une recherche appliquée expressément orientée vers la formation professionnelle et la pratique, comme l'illustrent notamment les travaux de l'Observatoire suisse de la formation professionnelle (OBS) et les nombreux mandats de recherche des partenaires de terrain. L'OBS identifie les tendances de la formation professionnelle, élabore des solutions et contribue ainsi au développement de la formation professionnelle.

Désignation

Compte tenu du positionnement de la future HEFP en qualité de haute école pédagogique, proposition est faite d'adapter la désignation actuelle de l'institution. L'«Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle» (IFFP) deviendra ainsi la «Haute école fédérale en formation professionnelle» (HEFP). Relevons que l'abréviation allemande, soit «EHB», ne change pas et vaut donc tant pour l'IFFP que pour la HEFP.

1.3 Relation avec le programme de la législature et avec le plan financier, ainsi qu'avec les stratégies du Conseil fédéral

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹² ni dans l'arrêté fédéral du 14 juin 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019¹³. En effet, ce n'est qu'ensuite et sur la base d'un avis de droit que le Conseil fédéral a décidé de revoir la base légale régissant la HEFP. Le projet a toutefois été annoncé dans les objectifs du Conseil fédéral et pour l'année 2018 et pour l'année 2019 (à chaque fois objectif 6, volume I)¹⁴.

¹² FF 2016 981

¹³ FF 2016 4999

¹⁴ www.bk.admin.ch > Documentation > Conduite stratégique > Les objectifs.

2 Procédure de consultation

Le 7 décembre 2018, le Conseil fédéral a chargé le DEFR de mener une procédure de consultation sur le projet de loi sur la HEFP. L'ouverture de cette procédure a été annoncée dans la Feuille fédérale¹⁵ le 18 décembre 2018, le délai étant fixé au 29 mars 2019. Le 19 juin 2019, le Conseil fédéral a pris acte des résultats et décidé de la marche à suivre, le rapport sur les résultats de la procédure de consultation étant publié simultanément¹⁶.

2.1 Résumé des résultats de la procédure de consultation

26 cantons, 4 partis politiques, 6 organisations faïtières de l'économie, 10 organismes du monde de la formation et de politique scientifique ainsi que 8 organes et organisations de l'éducation et de la science s'exprimant spontanément ont soumis 54 avis au total. La grande majorité des participants à la consultation se sont félicités de l'orientation générale du projet et l'ont approuvée. Un canton s'est montré franchement hostile au projet de loi, deux cantons exprimant de très fortes réserves.

Certains points ont fait l'objet de controverses, notamment le financement de la haute école, le positionnement proposé en tant que haute école pédagogique et la modification de la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr). Pour un grand nombre de participants à la procédure, il était important que l'accréditation n'entraîne pas une perte de proximité avec le monde du travail et que la future HEFP continue à remplir ses tâches essentielles. De nombreux participants se sont félicités de l'élévation au niveau de la loi des dispositions organisationnelles et de la mise œuvre des règles de la politique de gouvernement d'entreprise de la Confédération.

Plusieurs participants ont porté par ailleurs un regard critique sur les conditions d'admission, certains d'entre eux demandant que l'admission directe soit possible pour les titulaires de la maturité professionnelle. Les modifications proposées au droit du personnel ont elles aussi été discutées par un grand nombre de participants: si la réglementation proposée a été bien accueillie dans l'ensemble, diverses propositions de clarification ou de modification ont été émises.

2.2 Évaluation des résultats de la procédure de consultation

Le Conseil fédéral a pris acte le 19 juin 2019 du rapport sur les résultats de la consultation et décidé de la marche à suivre. Il s'est concentré à cet égard sur trois aspects politiques particulièrement importants qui avaient été âprement discutés dans le cadre de la procédure de consultation.

¹⁵ FF 2018 7769

¹⁶ www.droitfederal.admin.ch > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2018 > DEFR.

Positionnement de la HEFP en tant que HEP: au vu des prises de position majoritairement positives, le positionnement proposé par le projet sera poursuivi. La Conférence suisse des hautes écoles, organe politique suprême des hautes écoles, a elle aussi approuvé le 20 mai 2018 ce positionnement. Les risques potentiels signalés par certains participants à la consultation ont été à nouveau soumis à un examen approfondi. Il a été vérifié avec l'Agence suisse d'accréditation, qui prépare le dossier pour décision à l'intention du Conseil suisse d'accréditation, compétent en vertu de la LEHE, que l'accréditation ne se heurtera à aucun obstacle fondamental lié au choix du type de haute école. L'IFFP se distingue des HEP cantonales existantes par sa spécialisation dans le domaine de la formation professionnelle (et par la proximité du monde du travail et des partenaires de la formation professionnelle qui en résulte), par l'entité responsable (Confédération) et par les conditions d'admission orientées vers la pratique (y c. diplômes de la formation professionnelle supérieure et maturité professionnelle). Ces spécificités doivent être maintenues pour la grande majorité des participants à la consultation. La procédure d'accréditation en tant que HEP tiendra compte elle aussi du profil spécifique et des caractéristiques de la HEFP découlant de son mandat. En outre, la formation des enseignants à la HEFP ne débouchera pas sur des diplômes conformes au système de Bologne, contrairement à la formation des enseignants de l'école obligatoire dispensée par les HEP, les hautes écoles universitaires et les hautes écoles spécialisées. Les filières d'études de la HEFP sanctionnées par un diplôme sont en revanche comparables aux formations destinées aux enseignants des gymnases, également proposées par les HEP dans de nombreux cantons. En ce qui concerne les formations destinées aux enseignants du degré secondaire II, il s'agit de filières d'études sanctionnées par un diplôme qui totalisent 60 crédits ECTS et qui se situent ainsi en aval par rapport aux études dans une université ou une haute école spécialisée ou encore à un diplôme du degré tertiaire B (école supérieure, examen fédéral). Pour les filières d'études conformes au système de Bologne (bachelor ou master en formation professionnelle), qui constitueront une offre supplémentaire relativement faible de la HEFP et s'ajoutant à ses tâches premières (diplômes et certificats destinés aux enseignants), la loi sur la HEFP doit prévoir une réglementation spéciale des admissions, afin que l'admission reste garantie également pour les détenteurs d'une maturité professionnelle (cf. chap. 5, commentaire de l'art. 7). Au vu de l'orientation de la HEFP vers la formation professionnelle et la pédagogie professionnelle, du déploiement de son activité dans les trois régions linguistiques de la Suisse et des tâches qui lui sont confiées dans le domaine de la coopération internationale en matière de formation professionnelle, le positionnement en tant que HEP reste finalement le choix le plus pertinent parmi les différents types de haute école. Opter pour le modèle HEP encouragera aussi sans doute l'indispensable collaboration entre la future HEFP et les HEP cantonales. La proximité de la HEFP du marché du travail et son orientation vers la pratique devront toutefois être préservées, au moyen notamment des instruments de la politique de gouvernement d'entreprise de la Confédération (notamment les objectifs stratégiques).

Principe de subsidiarité: il a été tenu compte des préoccupations formulées lors de la procédure de consultation concernant la nécessité de prendre dûment en considération les besoins des régions linguistiques et des cantons et de réduire les redondances au niveau des offres de la future HEFP d'une part et celles des HEP canto-

nales d'autres part, le projet de loi et le rapport explicatif ayant été complétés en conséquence. Toutefois, on ne peut pas parler de «subsidiarité» dans ce domaine, la formation professionnelle étant une compétence fédérale aux termes de la Constitution et de la LFPr. La Confédération est ainsi notamment chargée de définir les exigences applicables aux responsables de la formation professionnelle et de la reconnaissance des filières de formation (de même que la CDIP est compétente de son côté pour la reconnaissance des diplômes des enseignants de l'école obligatoire et des gymnases). La LFPr (art. 45, al. 4) confie aux cantons uniquement la compétence de former les formateurs des entreprises formatrices, mais pas celle de former les enseignants des écoles professionnelles et des écoles supérieures ni les autres responsables de la formation professionnelle (cours interentreprises, experts aux examens, etc.). La formulation retenue dans le projet de loi prévoit la coordination des offres et confirme la stratégie de coopération déjà engagée (cf. art. 3, al. 2, et art. 5). Des conventions de coopération ont déjà pu être conclues avec les cantons de Saint-Gall et de Lucerne, et des négociations sont en cours avec le site de Zurich. La coopération et la coordination ne visent toutefois pas à mettre un terme à toute concurrence, le Conseil fédéral estimant qu'un nouveau monopole n'est souhaitable ni au niveau suisse ni au niveau régional (cf. ch. 1.2).

Financement et assise constitutionnelle: de nombreux cantons ont également établi un lien entre la référence à l'art. 63a Cst. proposée lors de la procédure de consultation et un financement conforme au niveau haute école, et demandé l'abrogation de l'art. 48, al. 2, LFPr de sorte que l'art. 63a Cst. demeure la référence unique. Le Conseil fédéral estime que la réglementation proposée n'implique pas une réorientation de l'établissement et que ni ses tâches ni son but ne seront modifiés. L'IFFP propose déjà aujourd'hui des formations du degré tertiaire A et la future HEFP sera entretenue comme un institut «de niveau haute école», conformément à l'art. 48, al. 2, LFPr. Assoir la HEFP sur l'art. 63a Cst. (Hautes écoles) en plus de l'art. 63 Cst. (Formation professionnelle) n'implique rien quant à son financement, et établir celui-ci sur l'art. 63 Cst. et sur la LFPr reste pertinent si l'on considère que la future HEFP continuera d'être principalement active dans le domaine de la formation professionnelle. Un financement opéré en vertu de l'art. 63 Cst. et de la LFPr ne contrevient pas non plus à la LEHE. Si les contributions à la HEFP n'étaient plus prises en compte dans la valeur indicative pour la participation de la Confédération au financement des dépenses publiques de la formation professionnelle, cela se traduirait par un transfert de charges des cantons vers la Confédération. Équilibrer les charges supposerait alors de baisser la valeur indicative applicable à la participation fédérale au financement de ces mêmes dépenses.

3 Comparaison avec le droit étranger, notamment européen

Peu de systèmes de formation étrangers se prêtent à une comparaison avec le système suisse de formation duale. S'agissant de la formation des enseignants des écoles professionnelles, on peut le mettre en parallèle avec les systèmes mis en place en Allemagne, au Luxembourg et en Autriche (ainsi que dans certains pays scandi-

naves, comme la Finlande et le Danemark, pour ce qui est des caractéristiques fondamentales).

En Allemagne, les enseignants de la formation professionnelle sont eux aussi formés au niveau haute école (majoritairement dans des universités, mais aussi dans des HEP, selon les spécificités régionales). Il s'agit de filières d'études bachelor et master d'orientation plus académique. Contrairement à l'Allemagne, les formations et les admissions à la HEFP sont davantage axées sur la pratique, peuvent se dérouler en cours d'emploi et sont moins longues (la durée des formations est fixée par la Confédération). Le *Bundesinstitut für Berufsbildung, BIBB* dispose d'un mandat de recherche en formation professionnelle et il est comparable à la HEFP dans ce domaine.

Au Luxembourg, les enseignants de la «formation professionnelle initiale» (correspondant au degré secondaire I + II) sont formés au niveau haute école (bachelor et master) à l'Université du Luxembourg. Outre une formation théorique, les étudiants doivent suivre une formation pédagogique comportant une part importante de pratique. Pour pouvoir dispenser un enseignement spécifique à une branche donnée, les enseignants du degré secondaire doivent disposer d'un brevet de maîtrise dans le champ professionnel correspondant ainsi que de plus de trois ans d'expérience professionnelle. L'Université du Luxembourg est chargée de la recherche en formation professionnelle et de l'évaluation de la formation professionnelle dans le cadre de la recherche en éducation.

En Autriche, un institut de recherche sur la formation professionnelle (*Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung, ÖIBF*) existe depuis 1970. À l'instar de la HEFP et comme son nom l'indique, il est chargé de faire de la recherche en formation professionnelle. Les formations destinées aux enseignants des écoles professionnelles ne sont pas dispensées par l'ÖIBF, mais par des HEP et des universités. Les formations à l'enseignement sont conçues sous forme de filières bachelor suivies de filières master.

En Finlande, les enseignants des écoles professionnelles chargés des branches de culture générale doivent disposer des mêmes qualifications que les enseignants de la culture générale aux degrés secondaires I et II (formation universitaire de niveau master dans la branche enseignée; formation pédagogique avec partie pratique). Les enseignants des branches professionnelles sont formés dans des institutions spécialisées, qui sont parfois intégrées dans des HES; la formation pédagogique comporte 60 crédits ECTS. Le minimum exigé pour l'admission est un diplôme de bachelor ou éventuellement le diplôme le plus élevé du champ professionnel concerné ainsi qu'au moins trois ans d'expérience professionnelle dans le domaine.

Au Danemark, les enseignants des écoles professionnelles (*secondary vocational education*) doivent pouvoir attester au moins le niveau de formation d'un enseignant du degré primaire ou secondaire I (bachelor) et disposer d'au moins deux ans d'expérience professionnelle pour enseigner les branches de culture générale. Pour enseigner les branches spécifiques, sont exigés un diplôme de formation professionnelle initiale et de formation professionnelle supérieure dans le champ professionnel concerné ainsi qu'au moins cinq ans d'expérience professionnelle. En outre, les enseignants doivent acquérir le niveau degré secondaire II dans deux ou trois

branches de culture générale dans les trois ans après leur engagement au sein d'une école professionnelle.

La comparaison avec ces cinq pays révèle qu'en Allemagne, en Autriche et au Luxembourg, la formation des enseignants des écoles professionnelles est plutôt de type académique, alors qu'en Suisse, en Finlande et au Danemark, elle met l'accent sur la didactique disciplinaire et est très fortement orientée sur la pratique. Il apparaît en outre qu'avec la HEFP, la Suisse est le seul pays à disposer d'un centre de compétences regroupant la recherche en formation professionnelle et le développement de la formation professionnelle avec la formation et la formation continue des enseignants des écoles professionnelles et des autres spécialistes de la formation professionnelle.

4 Présentation du projet

4.1 Réglementation proposée

Le projet vise à mettre en conformité les dispositions d'organisation de la future HEFP avec le principe constitutionnel de légalité et les standards de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise, la base légale actuelle étant insuffisante. S'agissant des contenus, plusieurs dispositions passent, sans changement matériel notable, du niveau de l'ordonnance à celui de la loi. Par ailleurs, le projet contient les adaptations nécessaires pour positionner la HEFP dans le paysage des hautes écoles.

Principe de légalité

Le principe constitutionnel de légalité, qui dérive non seulement de l'art. 5, mais aussi, notamment, de la réserve de loi visée à l'art. 164, al. 1, Cst., outre l'art. 5 Cst., exige d'inscrire dans une loi formelle un certain nombre de dispositions concernant les entités de la Confédération devenues autonomes, en particulier ce qui concerne l'essentiel de l'organisation et des procédures, les tâches à accomplir, les bases juridiques autorisant de porter éventuellement atteinte à certains droits (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)¹⁷. Dans ce rapport, Le Conseil fédéral a formulé 28 principes directeurs visant le pilotage et le contrôle des entités devenues autonomes. Dans son rapport complémentaire du 25 mars 2009¹⁸, il a complété ces principes directeurs¹⁹

¹⁷ FF 2006 7799

¹⁸ FF 2009 2299

¹⁹ FF 2009 2299 2355

et répondu à diverses questions posées par le Parlement durant les délibérations consacrées au Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Simultanément, il adoptait le plan de mise en œuvre²⁰ qui présentait la manière dont il entendait mettre en œuvre le Rapport sur le gouvernement d'entreprise. Enfin, les Chambres fédérales ont adopté en décembre 2010 l'initiative parlementaire 07.494 intitulée «Instrument parlementaire concernant les buts stratégiques des unités indépendantes»²¹ et voté la loi fédérale du 17 décembre 2010 relative à la participation de l'Assemblée fédérale au pilotage des entités devenues autonomes²². 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 précités, ont développé à l'intention des établissements fournissant des prestations à caractère monopolistique une loi-type censée servir de modèle en cas de nouvelles externalisations ou d'adaptations de lois d'organisation existantes. L'IFFP est d'ores et déjà géré selon les principes de la Confédération en matière de gouvernement d'entreprise applicables aux entités décentralisées, mais les dispositions concernées sont inscrites au niveau de l'ordonnance. Or, la loi-type précitée suppose que les dispositions fondamentales qui régissent les entités externalisées soient édictées au niveau de la loi. En conséquence, et à l'instar de ce qui prévaut pour d'autres institutions comparables (par ex. domaine des EPF, Innosuisse), il convient de créer pour la HEFP un acte d'organisation propre revêtant la forme d'une loi au sens formel.

4.2 Adéquation des moyens requis

Ni le positionnement de la HEFP comme HEP ni la nouvelle base légale n'entraîneront de conséquences pour la Confédération ou les cantons sur le plan des finances 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 2020²³ (période de financement pour le domaine de la formation, de la recherche et de l'innovation), pour le développement d'une filière de bachelor à la HEFP. Pour la Confédération en sa qualité de propriétaire de la HEFP, aucun coût supplémentaire ne résultera durablement de l'accréditation de l'Institut en tant que HEP. Le financement de la HEFP restera pris en compte dans la participation de la Confédération aux dépenses publiques de la formation professionnelle, dont la valeur indicative est d'un quart du montant selon l'art. 59, al. 2, LFPr. En raison de l'absence de surcoûts durables pour la Confédération, le projet est sans incidences sur les forfaits que celle-ci verse aux cantons au titre des coûts de la formation professionnelle.

Le passage de la Caisse de pensions de l'IFFP à la Caisse de pensions de la Confédération (PUBLICA; cf. chap. 5, commentaires des art. 10 et 16), qui a désormais été décidé, n'entraînera lui non plus de conséquences financières.

20 www.efv.admin.ch > Politique budgétaire, bases > Gouvernement d'entreprise.

21 FF 2010 3057

22 RO 2011 5859

23 FF 2016 2917 2981

4.3 Mise en œuvre

Le projet obligera d'une part à adapter l'ordonnance du Conseil fédéral du 14 septembre 2005 sur l'IFFP²⁴, puisque les dispositions d'organisation actuelles de l'IFFP seront élevées au niveau de la loi pour la HEFP. Le Conseil fédéral est compétent pour arrêter dans une ordonnance séparée ou au moyen d'une décision (art. 32d, al. 2^{bis} et art. 32f LPers) les modalités du passage à la Caisse de pensions de la Confédération et de la dissolution de la Caisse de pensions de l'IFFP. D'autre part, il faudra aussi adapter aux nouvelles dispositions légales l'ordonnance du 10 novembre 2015 sur le personnel de l'IFFP²⁵ et l'ordonnance du 17 février 2011 sur les émoluments de l'IFFP²⁶. Les tâches de l'institution restant fondamentalement inchangées, le projet n'affectera pas leur mise en œuvre.

5 Commentaire des dispositions

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: or, la HEFP est justement 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. D'autre part, 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: or, eu égard à son offre de formation, la HEFP est précisément un institut de niveau haute école qui fait donc partie du paysage suisse des hautes écoles. De plus, les dispositions de la LEHE concernant l'assurance de la qualité et l'accréditation s'appliquent aussi à la HEFP, et la HEFP est une haute école au sens de la LEHE (art. 2 LEHE). En conséquence, l'art. 63a Cst. fonde lui aussi la compétence de la Confédération d'édicter la loi sur la HEFP.

Section 1 Établissement, buts et principes

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

²⁴ RS 412.106.1

²⁵ RS 412.106.141

²⁶ RS 412.106.16

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* affirme le 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, LFC²⁷). 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. Comme précédemment l'IFFP, l'établissement reste rattaché au DEFR (*al. 4*, cf. annexe 1, *let. B*, *ch. VI/2.2.4* de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA)²⁸ 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 recherche²⁹). Le Conseil fédéral fixe le siège de la HEFP dans l'ordonnance (*al. 5*). Ainsi, un changement de siège pourrait intervenir sans qu'il soit nécessaire de modifier la loi. La HEFP est d'ores et déjà inscrite au Registre du commerce, cette inscription restant obligatoire (*al. 6*). Comme il a été indiqué au chapitre 1.1, la HEFP est soumise à l'obligation d'accréditation au sens de la LEHE, ce que rappelle expressément l'*al. 7*.

Art. 2 Buts

Les buts constituent la base pour 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, le cadre dans lequel s'inscrivent les 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'ancien IFFP, qui restent valables pour la HEFP. Comme c'était le cas précédemment pour l'IFFP, 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.

Art. 3 Principes

Comme la HEFP sera accrédité en tant que HEP, il convient de mentionner ici la liberté de la science que consacre l'*art. 20* Cst. La garantie de la liberté d'enseignement, de recherche et de choix des enseignements est également prévue dans d'autres textes législatifs de référence de hautes écoles. Ce principe est réaffirmé dans la loi sur la HEFP (*al. 1*). Plusieurs participants à la consultation ont en outre souhaité que les besoins des cantons et des régions linguistiques soient pris en compte dans l'offre de la HEFP. Ce principe étant déjà appliqué actuellement, son inscription dans la loi ne pose pas de problème (*al. 2*).

²⁷ RS 611.0

²⁸ RS 172.010.1

²⁹ RS 172.216.1

Section 2 Offre de formation, autres tâches et collaboration

Art. 4 Offre de formation et autres tâches

Les tâches actuelles de l'IFFP (art. 48 LFPr et art. 3 de l'ordonnance sur l'IFFP) sont reprises dans le projet de loi sur la HEFP. 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. Comme 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 1995³⁰ et voulant que la recherche soit liée au champ professionnel. Cela correspond à l'orientation actuelle de la recherche de la HEFP, qui est une recherche essentiellement appliquée, axée sur la formation professionnelle.

Les enseignants mentionnés à l'al. 1, let. a, sont les «enseignants de la formation professionnelle initiale, de la formation professionnelle supérieure et de la formation continue à des fins professionnelles (conformément à l'art. 46 LFPr). Les cantons étant chargés d'assurer la formation des formateurs dans les entreprises formatrices (art. 45, al. 4, LFPr), ceux-ci ne constituent pas le principal public cible de la HEFP. Ainsi, les «autres responsables de la formation professionnelle» comprennent également les responsables de la formation professionnelle dans les cours interentreprises.

Art. 5 Collaboration et coordination

L'al. 1 prévoit que la HEFP collabore, afin d'accomplir ses tâches, avec les HEP cantonales, les écoles professionnelles, les écoles supérieures et avec les organisations du monde du travail, représentant l'économie et les partenaires de la formation professionnelle. En Suisse romande, au Tessin et dans une bonne partie de la Suisse alémanique (notamment Berne, Nord-Ouest 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 y a lieu de rechercher et de renforcer la collaboration avec les HEP cantonales. Des conventions bilatérales ont du reste 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 limitant les doublons. Comme par le passé, une coopération est prévue avec les autorités et institutions fédérales et cantonales (ar 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).

L'al. 3 charge la HEFP de coordonner son offre de formation avec celle des HEP cantonales. La loi met ainsi l'accent sur le fait que dans l'interaction avec les HEP cantonales, il convient de réduire les redondances et d'assurer l'efficacité et la qua-

³⁰ www.edudoc.ch > taper le nom du document dans le champ de recherche.

lité de l'offre. Le succès de la coordination dépend bien entendu de la coopération apportée par chaque partie. La coopération et la coordination ne visent toutefois pas à mettre un terme à toute concurrence, car celle-ci contribue aussi à l'innovation, à l'efficacité et à la qualité. Le Conseil fédéral estime d'ailleurs qu'au degré tertiaire, un monopole n'est souhaitable ni au niveau de la Confédération ni au niveau des institutions régionales (cf. ch. 1.2 et 2.2).

Section 3 Titres et attestations, et admission

Art. 6 Diplôme, certificats, autres titres et attestations

Comme le faisait précédemment l'IFFP, la HEFP forme des responsables de la formation professionnelle, auxquels est décerné un diplôme ou un certificat d'enseignement au terme de leur formation. Le SEFRI reconnaît ces filières d'étude (conformément 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 ES³¹). Actuellement, l'IFFF décerne les diplômes d'enseignement suivants: diplôme d'enseignant de la formation professionnelle pour l'enseignement de la culture générale, diplôme d'enseignant d'école supérieure, diplôme d'enseignant pour l'enseignement menant à la maturité professionnelle en école professionnelle. Il délivre également des diplômes dans le contexte de la formation continue, mais ce ne sont pas des diplômes d'enseignement (*Diploma of Advanced Studies*).

À partir de 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 HEP, ses filières de bachelor et de master seront structurées conformément aux Directives de Bologne HES et HEP³². Les titres délivrés par la HEFP sont protégés en vertu du présent projet de loi (cf. art. 32).

Art. 7 Admission

La réglementation des admissions doit elle aussi être transposée au moins dans les grandes lignes dans une loi au sens formel. Actuellement, les conditions d'admission sont réglées à l'art. 6 de l'ordonnance du 22 juin 2010 sur les études à l'IFFP³³. 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)³⁴ et l'OCM ES. Le Conseil de l'IFFP a actualisé le 20 mai 2019³⁵ le règlement des études pour le transformer en ordonnance conformément aux prescriptions de publication de la Confédération (*al. 6*). Les dispositions de la LEHE (art. 23 ss LEHE) s'appliquent aux conditions d'admission au premier niveau d'études (bache-

³¹ RS 412.101.61

³² RS 414.205.4

³³ RS 412.106.12

³⁴ RS 412.101

³⁵ RO 2019 2059

lor). Étant entendu que la HEFP entend 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). Selon l'art. 24 LEHE, l'admission aux HEP requiert une maturité gymnasiale. La LEHE ne prévoit pas explicitement l'admission des titulaires d'une maturité professionnelle ou d'une maturité spécialisée. Leur admission est cependant possible moyennant un examen «passerelle», pour les personnes souhaitant se reconverter dans l'enseignement et lorsque la HEP propose un examen complémentaire. La HEFP, dont le cœur de mission est lié à la formation professionnelle, présente toutefois un profil spécifique avec des conditions d'admission correspondantes. Celles-ci prévoient la possibilité d'une admission non seulement avec la maturité gymnasiale, mais aussi avec la maturité professionnelle et la maturité spécialisée. Au moment de l'adoption de la LEHE, le législateur a repris le *statu quo* en ce qui concerne les conditions d'admission, l'hypothèse d'une HEFP se positionnant comme HEP n'ayant pas été prévue. Une accréditation selon une autre typologie (université ou HES) n'est pas possible pour la HEFP et ne serait pas judicieuse pour des considérations de politique des hautes écoles (voir ch. 1.2). La disposition de l'art. 24 LEHE en tant que *règle générale* n'est donc adéquate ni au regard de la mission de la HEFP ni sous l'angle de son orientation comme institution de la formation professionnelle et du développement des métiers et ne saurait donc s'appliquer à la HEFP. Le projet de loi sur la HEFP propose dès lors une *règle spéciale* pour l'admission, qu'il faudra aussi prendre en compte lors de l'accréditation (al. 2 et 5). La loi précise en outre que l'admission à toutes les filières d'études de la HEFP requiert désormais une expérience du monde du travail de deux ans, conformément à la pratique actuelle (al. 4). Les règlements de la CDIP concernant la reconnaissance des diplômes d'enseignement³⁶ qui s'applique aux HEP cantonales autorisent eux aussi des dérogations dans l'admission au premier cycle d'études. Les personnes souhaitant se reconverter dans l'enseignement et ne possédant pas de maturité gymnasiale mais une expérience professionnelle peuvent ainsi être admises aux cycles bachelor des HEP moyennant une procédure d'admission spécifique.

L'admission aux cycles d'études master requiert un titre de bachelor ou un titre jugé équivalent délivré par une haute école (al. 3). Les personnes ayant d'autres formations dispensées au niveau des hautes écoles peuvent demander à entrer dans la procédure d'admission.

³⁶ Valables jusqu'au 31 décembre 2019: Règlement du 10 juin 1999 concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignantes et enseignants des degrés préscolaire et primaire du 10 juin 1999 et Règlement du 26 août 1999 concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignantes et enseignants du degré secondaire I. www.cdip.ch > Documents officiels > Recueil des bases légales. Valable à partir du 1^{er} janvier 2020: Règlement du 28 mars 2019 concernant la reconnaissance des diplômes d'enseignement du degré primaire, du degré secondaire I et pour les écoles de maturité du 28 mars 2019. www.cdip.ch > Actuel > Consultations.

Section 4 Organisation

Art. 8 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. 9 Conseil de la HEFP: nomination, organisation et liens d'intérêt

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 11*b* 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. 8*j*, al. 2, OLOGA).

L'*al. 2* oblige les candidats à faire état de leurs liens d'intérêt. Quiconque refuse de communiquer ses liens d'intérêt ne peut pas être nommé 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. La possibilité pour le président d'assumer un mandat plus long que les autres membres doit permettre une continuité, gage d'expérience, le renouvellement périodique des autres membres visant en revanche 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 du 17 juin 2016 sur Innosuisse³⁷. Mais les membres du Conseil ne sauraient inférer de la durée maximale d'un mandat un droit à réélection. Les membres nommés par le Conseil fédéral sont liés par un contrat de droit public avec la HEFP. Les dispositions du droit des obligations³⁸ relatives au mandat s'appliquent à titre subsidiaire par analogie (*al. 4*). Les honoraires et les autres conditions contractuelles découlent de l'art. 6*a* de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)³⁹ et de ses dispositions d'exécution, notamment l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres⁴⁰. Hormis l'art. 6*a*, la LPers n'est pas directement applicable aux membres du Conseil de la HEFP. Cet article contient notamment des dispositions visant une 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 par ailleurs 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 invalidité⁴¹.

Le devoir de diligence dans l'accomplissement des obligations est affirmé à l'*al. 5*. Le devoir de fidélité comprend entre autres le devoir de diligence, l'obligation de

³⁷ RS 420.2

³⁸ RS 220

³⁹ RS 172.220.1

⁴⁰ RS 172.220.12

⁴¹ RS 831.40

garder le secret, la gestion des conflits d'intérêts et l'interdiction de concurrence. Le Conseil de la HEFP répond envers le Conseil fédéral de ce que les liens d'intérêt que ses membres ont contractés après leur nomination sont compatibles avec leur fonction au sein de la HEFP. Le Conseil de la HEFP est tenu de s'en assurer en permanence. Si les liens d'intérêt d'un membre ne sont pas compatibles avec son mandat et que ce membre persiste à les conserver, le Conseil de l'HEFP doit proposer 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'intérêt au moment de sa nomination ou qu'il n'a pas signalé les changements survenus dans ses liens d'intérêt en cours de mandat.

L'*al. 7* stipule que les membres du Conseil de la HEFP sont soumis au 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 la possibilité de libérer ses membres de l'obligation de garder le secret.

Art. 10 Conseil de la HEFP: statut et tâches

Cet article précise les tâches du Conseil de la HEFP et son statut en tant qu'organe de conduite stratégique, qui 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 et qui sont énumérées de manière exhaustive, conformément aux règles du gouvernement d'entreprise. 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 sur 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. 30, 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 la prévention des conflits d'intérêt. Le Conseil de la HEFP est aussi compétent pour édicter d'autres dispositions nécessaires à l'exploitation de la HEFP, par ex. des règlements sur l'organisation des études ou sur les droits de participation des personnes relevant de l'institution. Il peut s'agir d'ordonnances dont la portée dépasse l'organisation interne de l'institution et qui sont publiés dans le Recueil officiel (RO) de la Confédération (par ex. l'ordonnance du 22 juin 2010 sur les études à l'IFFP⁴²) ou de règlements dont les effets ne se déploient qu'en interne (par ex. le règlement d'or-

⁴² RS 412.106.12

ganisation du Conseil de l'IFFP), et qui ne sont pas, eux, publiés dans le RO. En outre, le Conseil de la HEFP conserve 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 l'IFFP a d'ores et déjà édicté de telles ordonnances en se fondant sur l'art. 11, al. 1, let. c, de l'ordonnance sur l'IFFP (ordonnance du 10 novembre 2015 sur le personnel de l'IFFP⁴³ et ordonnance du 17 février 2011 sur les émoluments de l'IFFP⁴⁴). Le Conseil de la HEFP adaptera ces ordonnances si nécessaire et soumettra les modifications concernées au Conseil fédéral pour approbation. Conformément aux règles du gouvernement d'entreprise, le Conseil de la HEFP aura également la compétence d'édicter un règlement sur l'acceptation et la gestion des fonds de tiers.

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle, le passage de la Caisse de pensions de l'IFFP à la Caisse de pensions de la Confédération a été décidée sur la base de l'art. 32d, al. 2^{bis}, LPers, qui a été révisé avec effet au 1^{er} janvier 2018. Ont notamment été étudiées la garantie à long terme de la rentabilité et la taille des différentes caisses de pensions. Les compétences actuelles 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 pensions de l'IFFP seront 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*).

La compétence visée à la *let. e* est reprise telle quelle 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, conformément à ce que prévoit la loi-type. 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. Les décisions relatives à la conclusion et à la résiliation 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 elles aussi du Conseil de la HEFP. Comme précédemment, 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, y compris le droit d'édicter des décisions. Dans le règlement d'organisation, le Conseil de la HEFP précise celles des compétences qu'il entend assumer lui-même en édictant des décisions 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. 24. La décision concrète du Conseil de la HEFP quant à la constitution et à l'affectation des réserves requiert une habilitation par le Conseil fédéral. Celui-ci en décide dans le cadre de l'approbation des comptes et du rapport de gestion de la HEFP, et de la décision de donner décharge au Conseil de la HEFP (*let. j*). En écart au droit en vigueur et à la loi-type

⁴³ RS 412.106.141

⁴⁴ RS 412.106.16

relative au gouvernement d'entreprise, les let. *i* et *j* affirment la pratique actuelle, qui veut que les propositions soumises au Conseil fédéral passent par le DEFR.

Art. 11 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 à la loi-type relative au gouvernement d'entreprise. La loi se borne à disposer 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). Le Conseil de la HEFP est responsable de la réalisation des objectifs stratégiques à l'interne 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. 4*). Le règlement d'organisation du Conseil de la HEFP précise d'autres détails organisationnels et processus de travail.

Art. 12 Organe de révision

La HEFP est un établissement qui fournit notamment des services à caractère monopolistique (voir aussi commentaire ad art. 28). 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 systèmes comptables 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, 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 1967⁴⁵). 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 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

⁴⁵ RS 614.0

risques et qu'il a procédé à une évaluation à ce sujet, l'organe de révision ne procédera 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 pas lieu à une vérification matérielle. La révision de cette partie du rapport annuel vise seulement à identifier et à prévenir 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, auquel la HEFP est tenue d'apporter son concours sans restriction, en supportant elle-même les coûts.

Art. 13 Personnes relevant de la haute école et participation

Les personnes relevant de la HEFP sont exhaustivement énumérées à l'*al. 1*. Ces personnes sont les étudiants et le personnel scientifique, administratif et technique de l'établissement. N'en font pas partie les membres du Conseil de la HEFP, de la direction et les autres personnes ayant des rapports de travail avec la HEFP et n'assumant pas de tâches scientifiques, administratives ou techniques (par ex. personnel d'entretien). La catégorie «personnel scientifique» (*let. a*) comprend les enseignants, le corps intermédiaire et les professeurs. A 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, même s'ils peuvent être astreints au versement d'émoluments ou se voir infliger des mesures disciplinaires. Les *al. 2, 3* et *4* précisent les modalités de la participation. Il s'agit par là de garantir que les personnes relevant de la haute école disposent d'un droit de participation approprié et de conditions qui leur permettent de travailler de manière indépendante. Au demeurant, il incombe à la HEFP d'inscrire les droits de participation des diverses personnes relevant de la haute école, tels qu'ils sont aujourd'hui réglés aux art. 15 à 15c de l'ordonnance sur l'IFFP, dans les actes d'exécution qui seront arrêtés par le Conseil de la HEFP (*al. 5*).

Section 5 Personnel et droits sur les biens immatériels

Art. 14 Rapports de travail relevant de la LPers

Selon le rapport du Conseil fédéral complétant le Rapport sur le gouvernement d'entreprise, il y a lieu de 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 monopolistique⁴⁶. La HEFP entre dans cette catégorie, et la réglementation

⁴⁶ FF 2009 2299 2330 s, principe 29.

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 Confédération⁴⁷ s'appliquent. À la différence de la situation actuelle, où l'IFFP est intégralement soumis à la LPers, des dérogations à la LPers seront possibles à l'avenir si cela est justifié, pour autant que les cas concernés soient directement prévus dans la loi sur la HEFP (cf. al. 3 et art. 15). 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 ex., 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 de rapports de travail de durée déterminée. La HEFP peut par ex. 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 contrevient au principe de non-résiliabilité des contrats de travail de durée déterminée, mais il est vrai que le CO ne prévoit pas ici de règles impératives. Les postes de travail financés par des tiers sont fréquents dans le domaine des hautes écoles. Aussi des dispositions comparables ont-elles aussi été créées à cet égard dans le domaine des EPF (cf. art. 17b de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur les EPF⁴⁸). La résiliation extraordinaire est régie par l'art. 10, al. 4, 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 en se fondant sur 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, OPers⁴⁹, ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération⁵⁰ et ordonnance du 22 novembre 2017 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération⁵¹) 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.

47 RS 172.220.11

48 RS 414.110.

49 RS 172.220.111.3

50 RS 172.220.111.31

51 RS 172.220.111.4

Art. 15 Rapports de travail relevant du 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 engagées par la HEFP conformément aux dispositions du code des obligations (CO). Aujourd'hui déjà, l'IFFP peut engager des doctorants (*let. a*)⁵² et des 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). La *let. b* mentionne nouvellement toutes les personnes qui travaillent sur 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 ne se justifierait guère, car le personnel enseignant concerné ne dépend généralement pas de ces mandats pour gagner sa vie. Un mandat d'enseignement ne comprend que quelques heures hebdomadaires par semestre ou par an, et les dispositions de la LPers, comme les procédures formelles à suivre en cas de résiliation, etc., ne sont pas adaptées à ce cas de figure. Or, la HEFP a besoin de pouvoir engager des chargés d'enseignement externes de manière flexible, en fonction des nécessités liées aux conditions d'enseignement et de recherche du moment, et donc de pouvoir par ex. supprimer des cours qui ne correspondent plus à la demande. L'art. 5, al. 1, de l'ordonnance-cadre LPers reste applicable à 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 obtenir un contrat d'engagement de durée indéterminée. Au-delà de cette période, cependant, un contrat de travail sera nécessairement réputé de durée indéterminée. La prolongation pour une durée maximale de neuf ans des contrats de travail soumis aux dispositions du CO permet à la HEFP d'encourager la relève scientifique et d'offrir des perspectives de carrière dans la recherche en formation professionnelle. Il est ainsi possible de prendre mieux en compte le calendrier associé à un financement tiers (par ex. par le FNS). La HEFP peut également convenir avec les personnes concernées d'un contrat de travail de droit public.

Des dispositions transitoires ne sont pas nécessaires ici. Les contrats de travail existants ne seront pas adaptés, la nouvelle réglementation ne s'appliquant qu'aux nouveaux engagements.

⁵² Les doctorants font leur thèse dans l'université avec laquelle la HEFP coopère.

Art. 16 Caisse de pensions

Le personnel de la HEFP est aujourd'hui assuré auprès de PUBLICA dans sa propre caisse de pensions. Sur la base du nouvel art. 32*d*, al. 2, 2^e phrase, et 2^{bis}, LPers, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018, a été examinée l'opportunité d'un passage à la Caisse de pensions de la Confédération. Le DEFR, en tant que propriétaire et en collaboration avec la HEFP et l'Office fédéral du personnel, a conclu à la pertinence d'un tel changement, qui a également reçu l'approbation du Conseil de la HEFP et de l'organe paritaire actuel de la Caisse de pensions de la HEFP. Le Conseil fédéral réglera les modalités de ce passage et de la dissolution de la caisse de pensions actuelle dans une ordonnance séparée ou par voie de décision (art. 32*f* LPers). La dissolution de la Caisse de pensions actuelle est régie par l'art. 53*c* de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). L'affiliation à la Caisse de pensions de la Confédération est soumise aux dispositions de la LPers (art. 32*a* ss.). La disposition actuelle (art. 18 de l'ordonnance sur l'IFFP) est adaptée en conséquence. L'ordonnance sur le personnel du Conseil de l'HEFP devra garantir que le système salarial des employés soumis au CO sera conçu de telle manière qu'une assurance dans la Caisse de pensions de la Confédération soit possible.

Art. 17 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 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 y a lieu de se référer aux dispositions de la loi du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur (LDA)⁵³. 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 puisse transférer son droit d'auteur ou un droit contenu dans celui-ci à l'employeur. La réglementation prévue à l'*al. 2* correspond à 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 travail de droit public, la présente disposition clarifie la situation. Les parties au contrat (employé et employeur) reçoivent la possibilité de transférer par contrat à l'employeur les droits d'utilisation (qui font partie intégrante du droit d'auteur).

⁵³ RS 231.1

Section 6 Financement et budget

Art. 18 Financement

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

Art. 19 Indemnités octroyées par la Confédération

Les indemnités doivent permettre de financer les tâches fixées à l'art. 4, 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)⁵⁴. Les tâches visées à l'art. 4, al. 4, ne sont pas concernées, car il s'agit de prestations commerciales.

Art. 20 Émoluments

Le montant des émoluments prévus pour la formation de base (formations et filières des hautes écoles) est limité et n'a pas à couvrir les coûts. Les émoluments doivent être fixés de manière à ne pas empêcher l'accès aux études (al. 2). Ce critère qualitatif implique une limite supérieure à la fixation des émoluments, ce qui signifie en d'autres termes que ceux-ci doivent être socialement acceptables.

Les coûts des formations continues doivent être couverts par les émoluments (al. 3). La loi fédérale du 20 juin 2014 sur la formation continue (LFCo)⁵⁵ est ici applicable. Selon son art. 9, l'organisation, l'encouragement et le soutien de la formation continue par l'Etat ne doivent pas entraver la concurrence, ce qui est le cas 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 les limites des coûts effectifs et sont plafonnés en application du principe d'équivalence (al. 4). Il peut être dérogé au principe de l'orientation en fonction des coûts lorsqu'il s'agit de services présentant un intérêt public prépondérant. Dans la pratique actuelle, cette possibilité concerne les services proposés par le Centre pour le développement des métiers. Il y a par ex. intérêt public prépondérant lorsqu'il s'agit d'offrir les services dans toutes les régions linguistiques ou à mettre en place une assurance de la qualité dans les professions peu répandues dont les ressources financières et humaines sont souvent limitées. Quant aux autres activités administratives, telles que la comptabilisation des prestations d'étude acquises à l'extérieur ou l'utilisation de places de stationnement, les émoluments sont soumis au principe de la couverture des coûts et au principe d'équivalence (al. 5). Comme c'est le cas aujourd'hui, il s'agira de préciser par la voie d'une ordonnance du Conseil de la HEFP sur les émoluments les dispositions légales relatives aux émoluments, notamment la désignation et la répartition des

⁵⁴ RS 616.1

⁵⁵ RS 419.1

différents types d'émoluments, les barèmes ou encore les restrictions et dérogations à l'obligation d'acquitter des émoluments (*al. 6*).

Art. 21 Fonds de tiers

La HEFP continuera comme aujourd'hui de pouvoir solliciter des fonds de tiers. Les fonds de tiers comprennent les recettes provenant de la coopération avec des tiers (issues notamment 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 pour la HEFP de la liberté d'enseignement, de recherche et de choix des enseignements. Le Conseil de la HEFP est le garant de cette indépendance, et il peut édicter des directives en ce sens (cf. art. 10, let. c).

Art. 22 Rapport de gestion

Cette disposition correspond 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 le développement du personnel contenues dans le rapport annuel (*al. 3*).

Art. 23 Établissement des comptes

Pour permettre la mise en œuvre du principe de la consolidation globale affirmé à l'art. 55 LFC, les principes essentiels de l'établissement des comptes prévus par la LFC seront 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 du subventionnement croisé des prestations commerciales (art. 31, al. 3, 2^e phrase, de l'ordonnance sur l'IFFP) est reprise à l'art. 28, al. 2.

Art. 24 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 % des revenus opérationnels (sans la contribution aux loyers pour le site de Zollikofen) figurant dans le compte annuel. Cette règle correspond largement à la pratique actuelle, qui n'est pas encore inscrite explicitement dans la loi. 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. 10, let. k). Le Conseil de la HEFP s'assure que l'utilisation des réserves est conforme à leur finalité. Aucune réserve ne peut être affectée dans le domaine des prestations commerciales, car une telle pratique contreviendrait au principe de la couverture des coûts et à l'interdiction des subventionnements croisés (art. 28, al. 2).

Art. 25 Trésorerie

L’AFF gère la trésorerie centrale de la Confédération (art. 60, al. 1, LFC). Au besoin, la HEFP fait appel à la trésorerie centrale pour gérer ses liquidités (*al. 1*). La Confédération verse à la HEFP des intérêts conformes au marché sur ces fonds. Les indemnités allouées par la Confédération ne portent pas intérêt. 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. 26 Imposition

La présente disposition n’existait pas précédemment 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 être inscrite dans l’actuelle ordonnance sur l’IFFP. Les prestations non commerciales de la HEFP ne sont assujetties à aucun impôt (*al. 1*). Demeurent réservées les dispositions fédérales sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et sur l’impôt anticipé (*al. 2*). Les notions (notamment celles de tâches souveraines et non souveraines) sont définies de manière autonome par les dispositions sur la TVA, et l’obligation d’acquitter l’impôt anticipé relève de la législation y afférente. La HEFP est soumise à l’obligation d’acquitter la TVA sur ses prestations commerciales.

Art. 27 Biens-fonds

La Confédération pourra continuer de louer à la HEFP les biens-fonds dont celle-ci a besoin, comme c’est le cas aujourd’hui pour son siège de Zollikofen (BE). Ces biens-fonds resteront la propriété de la Confédération, qui assurera leur entretien. La HEFP doit conserver par ailleurs 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).

Art. 28 Prestations commerciales

Cette disposition est reprise de la LFPr (art. 48a), et aux termes de l’art. 41 LFC la base juridique qui autorise la HEFP à être active commercialement. Les prestations commerciales sont des prestations de nature économique que fournissent normalement des fournisseurs privés qui opèrent sur le marché et sont donc en concurrence les uns avec les autres. Les prestations commerciales concernées 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, entreprises et associations), principalement des services de conseil, d’accompagnement, d’évaluation et de formation sans caractère monopolistique⁵⁶. 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. 4, al. 1 à 3 et 5. La

⁵⁶ Voir le 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).

comptabilité doit être conçue de sorte que les coûts et les revenus de l'activité commerciale puissent être présentés séparément (*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 (par ex. des cours destinés aux examinateurs). Ces prestations ne constituent pas une concurrence pour le secteur privé.

Section 7 Préservation des intérêts de la Confédération

Art. 29 Objectifs stratégiques

Conformément à l'art. 8, al. 5, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)⁵⁷, le Conseil fédéral assigne des objectifs stratégiques aux entités de l'administration fédérale devenues autonomes. Le Conseil de la HEFP est responsable de la mise en œuvre à l'intérieur de ces objectifs, qui sont fixés pour quatre ans. Ils sont synchronisés et harmonisés matériellement avec le plafond des dépenses de la Confédération. L'IFFP était déjà géré au moyen d'objectifs stratégiques (art. 25 de l'ordonnance sur l'IFFP), les objectifs actuels, fixés pour la période de financement 2017–2020, ayant été publiés dans la Feuille fédérale⁵⁸. Les objectifs stratégiques peuvent être modifiés au besoin durant leur période de validité, les modalités d'une telle modification étant du reste précisées dans les objectifs stratégiques actuels⁵⁹.

Art. 30 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*), et porte sur la gestion de l'établissement. 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 en vigueur (art. 24 de l'ordonnance sur l'IFFP), à ceci près que le passage à la Caisse de pensions de la Confédération a ici aussi des incidences, dans la mesure où il n'est plus nécessaire d'approuver de contrat d'affiliation à PUBLICA.

⁵⁷ RS 172.010

⁵⁸ FF 2016 8291

⁵⁹ FF 2016 8291 8295 (ch. 7.1)

Section 8 Droit disciplinaire et protection des titres

Art. 31 Droit disciplinaire

Conformément au principe de légalité, les principes des mesures disciplinaires doivent figurer au niveau de la loi, notamment les plus sévères, susceptibles de porter atteinte aux droits des intéressés (comme l'exclusion d'un cours ou même de la HEFP). Les mesures disciplinaires susceptibles d'être infligées aux étudiants sont actuellement inscrites au niveau de l'ordonnance (art. 34 de l'ordonnance sur l'IFFP). Celles qui sanctionnent des infractions graves ou répétées sont élevées au niveau de la loi. Le Conseil de la HEFP édicte les dispositions d'exécution (*al. 2*).

Quant aux mesures disciplinaires susceptibles d'être infligées à la direction de la haute école et aux autres membres du personnel, elles relèvent du droit du personnel de la Confédération (art. 98 et 99 OPers; cf. art. 1, al. 2, de l'ordonnance sur le personnel de l'IFFP).

Art. 32 Protection des titres délivrés par la HEFP

Il appartient aux instances responsables des hautes écoles concernées de veiller à la protection des titres que celles-ci décernent (art. 62, al. 2, LEHE). La présente disposition inscrit dans la loi le principe de la protection des titres décernés par la HEFP (bachelor et master) et la punissabilité de leur usage abusif. La protection des autres titres de la HEFP est régie, comme précédemment, par les dispositions de la LFPr (art. 63, al. 1, en rel. avec l'art. 2, al. 1).

Section 9 Gestion des données personnelles

Art. 33 Systèmes d'information

La présente disposition crée les bases légales nécessaires à la protection des données. Est par ailleurs également applicable la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)⁶⁰. S'agissant des systèmes internes (systèmes d'information), elle constitue la base légale formelle requise par la LPD pour le traitement de données sensibles et de profils de la personnalité, la communication de données personnelles et leur mise en ligne. Elle s'applique aux candidats, aux étudiants, aux auditeurs et aux anciens étudiants (*al. 1*). Il n'est pas nécessaire de prévoir des dispositions sur l'administration du personnel, l'art. 27, al. 5, LPers étant applicable s'agissant de la HEFP.

Les données contenues dans les systèmes d'information peuvent être communiquées à des tiers, par ex. aux offices cantonaux ou aux offices fédéraux pour l'accomplissement de leurs tâches légales, 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.

⁶⁰ RS 235.1

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

Art. 34 **Projet de recherche**

La présente disposition, qui est nouvelle, constitue la base légale autorisant le traitement des données sensibles et des profils de la personnalité dans le cadre des projets de recherche.

Section 10 Dispositions finales

Art. 35 **Dispositions d'exécution**

Le Conseil fédéral édictera les dispositions d'exécution nécessaires (consistant par ex. à arrêter le siège de la HEFP) et révisera l'actuelle ordonnance sur la HEFP. Les dispositions qui passeront de l'ordonnance à la loi pourront à cet égard être abrogées, soit les dispositions d'exécution relatives à l'organisation. Le Conseil de la HEFP édictera pour sa part les règlements ou ordonnances internes à l'établissement (règlement d'études, etc.).

Art. 36 **Modification d'un autre acte**

Les bases légales concernant l'IFFP figuraient précédemment dans la LFPr. Les art. 48 et 48a LFPr seront adaptés en conséquence. Le financement de la HEFP sera, comme actuellement celui de l'IFFP, pris en compte pour calculer la part de la Confédération à la couverture des dépenses publiques de la formation professionnelle, dont la valeur indicative est d'un quart selon l'art. 59, al. 2, LFPr. L'art. 59 LFPr sera ainsi complété par une nouvelle let. a^{bis} consacrée au plafond des dépenses de la HEFP, l'al. 2 dudit article devenant également applicable à celle-ci.

Art. 37 **Référendum et entrée en vigueur**

Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur en se fondant sur l'al. 2. Les nouvelles dispositions légales entreront en vigueur en même temps que les dispositions d'exécution adaptées (ordonnance sur la HEFP et ordonnances du Conseil de la HEFP).

6 Conséquences

6.1 Conséquences pour la Confédération

Le projet n'entraînera aucune nouvelle tâche ou dépense pour la Confédération, puisque les tâches et dépenses actuelles seront simplement reconduites en l'état. Il en va de même des organes actuels, qui seront eux aussi maintenus sans modification ni de leur taille ni de leurs tâches: le projet n'aura donc aucune conséquence non plus sur l'état du personnel. En ce qui concerne les contributions à verser à la HEFP, les propositions continueront d'être soumises au Parlement via les messages FRI. Le passage de la Caisse de pensions de l'IFFP à la Caisse de pensions de la Confédération (PUBLICA) n'aura pas lui non plus de conséquences pour la Confédération sur les plans des finances ou du personnel. Plus précisément, ce passage n'entraînera ni coûts supplémentaires ni baisse des coûts notables tant pour l'employeur que pour les employés, les dispositions légales régissant la prévoyance vieillesse à la Caisse de pensions de l'IFFP et à la Caisse de pensions de la Confédération étant identiques: les cotisations patronales pour la prévoyance vieillesse, l'assurance risque et la rente transitoire représentent globalement au moins 11 % et au plus 13,5 % de la masse salariale assurable (art. 32g, al. 1, LPers).

6.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

Étant donné que le présent projet ne modifie ni la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ni le financement de l'IFFP – et donc de la HEFP – par la Confédération, il n'aura pas non plus de conséquences pour les cantons, sur les plans tant financier qu'organisationnel ou administratif. Comme il manifeste par ailleurs que le projet n'aura aucune conséquence pour les communes, les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne, ces aspects n'ont pas été examinés plus en avant.

6.3 Conséquences économiques, sociales et environnementales

Comme la création d'une nouvelle base légale pour une unité administrative fédérale d'ores et déjà décentralisée n'entraînera manifestement aucune conséquence ni pour l'économie ni pour la société ni pour l'environnement, ces aspects n'ont pas été examinés plus en avant.

7 Aspects juridiques

7.1 Constitutionnalité

Le projet se fonde sur les art. 63, al. 1, et 63a, al. 1, 2^e phrase, Cst. (cf. chap. 5, commentaire du préambule).

7.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Le présent projet n'affecte pas les engagements internationaux de la Suisse.

7.3 Forme de l'acte à adopter

Le projet contient des dispositions législatives importantes qui doivent donc revêtir la forme d'une loi fédérale, en application de l'art. 164, al. 1, Cst. La compétence de l'Assemblée fédérale pour édicter cette loi découle de l'art. 163, al. 1, Cst. Le projet est sujet au référendum.

7.4 Frein aux dépenses

Conformément à l'art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, l'art. 19 requiert l'approbation de la majorité des membres des deux conseils, car la disposition continuera d'entraîner des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs.

7.5 Conformité aux principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

7.6 Conformité à la loi sur les subventions

Le projet ne prévoit pas de nouvelles subventions, mais les subventions actuelles seront maintenues. Les principes de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions (LSu)⁶¹ continueront d'être respectés. La HEFP est une unité administrative décentralisée de la Confédération, la compétence fédérale découlant des art. 63 et 63a Cst. et étant précisée aux art. 1 et 48 LFPr. Le présent projet ne modifie pas le pilotage matériel et financier de la subvention, et les instruments de contrôle et de pilotage restent les mêmes. Le Conseil fédéral assigne tous les quatre ans des objectifs straté-

⁶¹ RS 616.1

giques à la HEFP, celle-ci soumettant au Conseil fédéral un rapport d'activité chaque année et un rapport détaillé sur le degré de réalisation des objectifs à la fin de la période de financement. Les subventions sont allouées pour la réalisation des prestations et les objectifs définis dans le mandat de prestations, selon le plafond de dépenses qui accompagne celui-ci. En outre, le respect des principes de la LSu est contrôlé régulièrement dans le cadre des messages FRI, et ces contrôles couvrent le financement de la HEFP.

7.7 Délégation de compétences législatives

Conformément à l'art. 35, le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution relatives au présent acte d'organisation, pour autant que la loi ne délègue pas cette compétence au Conseil de la HEFP. Le Conseil fédéral procédera d'autre part à une révision totale de l'ordonnance sur l'IFFP, puisque la plupart de ses dispositions seront désormais inscrites dans la loi. Il arrêtera en outre par voie d'ordonnance ou de décision les modalités du passage à la Caisse de pensions de la Confédération et de la dissolution de la Caisse de pensions de l'IFFP. Par ailleurs, la loi délègue diverses compétences législatives au Conseil de la HEFP (édiction de dispositions d'exécution nécessaires du point de vue de la politique en matière de hautes écoles: art. 7, al. 6, art. 10, let. c, art. 13, al. 5, art. 31, al. 2).

7.8 Protection des données

Le projet contient également des dispositions régissant le traitement des données personnelles (cf. section 9). Les dispositions de la LPD sont respectées. La collecte des données et la finalité de leur traitement sont réglementées, et elles seront portées à la connaissance des personnes concernées, dont le consentement sera du reste requis.

Liste des abréviations

AFF	Administration fédérale des finances
Al.	Alinéa
Art.	Article
AVS	Assurance vieillesse et survivants
BIBB	Bundesinstitut für Berufsbildung
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
Ch.	Chiffre
CO	Code des obligations
CSFP	Conférence suisse des offices de la formation professionnelle
Cst.	Constitution
CUS	Conférence universitaire suisse
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
ECTS	European Credit Transfer System
EPF	Écoles polytechniques fédérales
FF	Feuille fédérale
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FRI	Formation, recherche et innovation
HEFP	Haute école fédérale en formation professionnelle
HEP	Haute école pédagogique
IFFP	Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle
ISPPF	Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle
IUFFP	Istituto universitario federale per la formazione professionale
LCo	Loi fédérale du 18 mars 2005 sur la procédure de consultation (RS 172.061)
LDA	Loi fédérale du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (RS 231.1)
LEHE	Loi fédérale du 30 septembre sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (RS 414.10)
let.	lettre
LFC	Loi du 7 octobre 2005 sur les finances de la Confédération (RS 611.0)
LFCo	Loi fédérale du 20 juin 2014 sur la formation continue (RS 419.1)
LFPPr	Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.10)

LOGA	Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010)
LPD	Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (RS 235.1)
LPers	Loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1)
LPP	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.40)
LSu	Loi fédérale du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (RS 616.1)
LU	Canton de Lucerne
OCM ES	Ordonnance du DEFR du 11 septembre 2017 concernant les conditions minimales de reconnaissance des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures (RS 412.101.61)
OFJ	Office fédéral de la justice
OFPr	Ordonnance du 19 novembre 2002 sur la formation professionnelle (RS 412.101)
OLOGA	Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (RS 172.010.1)
O-OPers	Ordonnance du DFF du 6 décembre 2001 concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.31)
OPDC	Ordonnance du 22 novembre 2017 concernant la protection des données personnelles du personnel de la Confédération (RS 172.220.111.4)
OPers	Ordonnance du 3 juillet 2001 sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.111.3)
RO	Recueil officiel
RS	Recueil systématique
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SG	Canton de Saint-Gall
ZH	Canton de Zurich

