

Rapport explicatif accompagnant le projet de révision de la loi sur l'Université

Nous avons l'honneur de vous soumettre le rapport accompagnant la consultation de l'avant-projet de loi modifiant la loi sur l'Université.

1 INTRODUCTION

L'Université de Fribourg est actuellement régie par la loi du 19 novembre 1997. Au moment de son entrée en vigueur le 1^{er} avril 1998, il s'agissait d'une loi à l'avant-garde des autres universités suisses dans la mesure où elle conférait à l'institution une large autonomie, notamment en matière financière. Elle renforçait les compétences du Rectorat et du Sénat ainsi que celles des doyens tout en réservant une représentation de tous les corps universitaires dans les organes décisionnels (Sénat, Conseil de faculté, etc.).

La loi avait été élaborée selon le principe d'une loi cadre dont les statuts fixent les dispositions d'application. Cette option devait permettre une évolution progressive des pratiques et des structures. Ainsi, par exemple, la loi ne fixe pas la périodicité de l'enveloppe budgétaire ni la forme que le contrat de prestations devrait prendre. De même, l'affirmation que le recteur et les vice-recteurs sont des membres du corps professoral est précédée d'un « en règle générale » indiquant que d'autres solutions pouvaient être envisagées.

Toutefois, après quatorze ans, force est de constater que peu des possibilités d'évolution offertes par la loi ont été saisies. Les structures de décision restent assez lourdes et la gouvernance de l'Université encore soumise à un système complexe et ne permettant pas de dégager suffisamment de forces pour développer des visions stratégiques. Le rôle et les compétences des facultés doivent également être revus, afin de mieux articuler les compétences du Rectorat et celles des facultés. Enfin, un certain nombre de dispositions nouvelles doivent être prises après avoir expérimenté durant près de quinze ans un texte légal qui ne doit pas être modifié fondamentalement – les missions de l'Université ne sont pas concernées par le présent avant-projet - ou révisé totalement – la loi de 1997 contient nombre de dispositions encore parfaitement adaptées à la situation - mais doit être modifié partiellement afin de donner à l'Université les moyens de se développer harmonieusement dans un environnement suisse et international toujours changeant.

Pour ne citer qu'elle, la nouvelle loi fédérale sur les hautes écoles renforce la tendance qui se développait ces dernières années à mettre les institutions en compétition tout en collaborant et à les forcer à définir un profil clair et concentrer leurs activités scientifiques sur les domaines d'excellence. Il s'agit dès lors de préparer l'Université de Fribourg et ses organes dirigeants à faire face à ces enjeux en modernisant ses structures et ses processus décisionnels et en prévoyant les instruments de planification financière permettant d'atteindre les objectifs.

Genèse du projet

Le présent avant-projet de loi est l'aboutissement d'un long processus dont l'une des premières étapes fut un mandat d'étude confié en septembre 2007 à un groupe de travail présidé par Madame Ruth Lüthi, ancienne Conseillère d'Etat et membre du Sénat, et composé de plusieurs personnalités du monde académique suisse, et qui devait examiner les formes, la portée, les limites et l'exercice de l'autonomie d'une université cantonale en tenant compte de la loi fédérale sur les hautes écoles

alors en préparation, la planification stratégique et pluriannuelle, ainsi que la gestion financière par rapport à la législation en la matière au niveau cantonal et fédéral. Le groupe de travail devait aussi examiner l'opportunité de l'introduction d'une convention d'objectifs et d'un budget pluriannuel, ainsi que la gouvernance de l'institution à tous les niveaux. Le rapport final du groupe de travail a été présenté au Conseil d'Etat en mars 2010, un rapport intermédiaire ayant été présenté en novembre 2008. Le rapport intermédiaire a fait l'objet d'une consultation interne auprès des organes de l'Université.

Le Conseil d'Etat a ensuite chargé la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport d'élaborer, notamment sur la base des conclusions du rapport du groupe de travail, un avant-projet de loi révisant partiellement la loi sur l'Université. Ce document a notamment bénéficié de la contribution du Recteur de l'Université, le Professeur Guido Vergauwen, et de Madame Barbara Vauthey Widmer, Cheffe du service des affaires universitaires. Cet avant-projet a fait l'objet d'une consultation auprès du groupe de travail et de l'Administration des finances.

2 PRESENTATION GENERALE

L'avant-projet de loi a l'ambition d'introduire de nouvelles dispositions en matière d'instruments de gestion financière de l'Université, permettant ainsi, tout en conservant les contrôles nécessaires, de renforcer l'autonomie de l'Université dans ce domaine. Poursuivant ce même objectif, l'avant-projet de loi entend aussi simplifier l'organisation structurelle de l'Université, améliorer sa gouvernance, notamment par une présentation plus claire des diverses compétences du Rectorat et du Sénat, et mieux articuler les compétences des organes centraux de l'Université chargés principalement de tâches en matière d'options stratégiques et de direction de l'Université, et les facultés chargées de tâches d'enseignement. Afin que l'Université puisse exercer son régime d'autonomie, des compétences appartenant actuellement au Conseil d'Etat ou à la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport sont transférées à l'Université et notamment au Rectorat (nomination des membres du corps professoral par exemple). Il est aussi souhaité que le rôle du recteur soit renforcé : ainsi, il est proposé qu'il nomme les doyens, sur proposition des facultés. Enfin, des dispositions sont introduites pour régler des thèmes apparus en pratique ces dernières années.

3 COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE

Art. 9 b) Enveloppe budgétaire et convention d'objectifs

L'avant-projet de loi prévoit que tous les cinq ans, l'Etat et l'Université négocient les objectifs assignés à l'Université, les modalités que cette dernière entend mettre en œuvre pour les atteindre, les ressources nécessaires pour les financer, les méthodes et les critères permettant de déterminer si ces objectifs ont été atteints et concluent, sur la base de cette planification pluriannuelle, une convention d'objectifs. Cet instrument de gestion, devenu classique ces dernières années, est utilisé dans les domaines où une institution est financée pour une partie importante par une autre. Dans le cadre de la convention d'objectifs, le Conseil d'Etat fixe les enveloppes budgétaires annuelles nécessaires au fonctionnement et au développement de l'Université. Selon la même procédure, le Conseil d'Etat fixe aussi les crédits d'investissements.

Dans le cadre et les limites de cette enveloppe, l'Université élabore une proposition de budget. L'Université, dans le cadre de l'exercice de son autonomie, dispose librement de l'enveloppe budgétaire et du budget, dans les limites naturellement de la législation sur le personnel de l'Etat et de la convention d'objectifs fixant ses obligations. Par ailleurs, en raison du fonctionnement de l'Université, du fait que certains projets ne peuvent être réalisés selon la planification annoncée, et du fait que l'année universitaire ne correspond pas à l'année civile comptable, des dérogations aux

principes de l'annualité et de la spécification du budget sont possibles. L'avant-projet de loi rappelle, comme c'est déjà le cas actuellement, que les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées.

L'Université s'engage, par le Rectorat, à présenter au Conseil d'Etat un rapport sur la réalisation de la convention d'objectifs. Elle prépare aussi régulièrement une planification stratégique sur une période de dix ans, qui est présentée au Conseil d'Etat qui en prend acte.

Art. 10a *d) Fonds de l'innovation et du développement*

La loi actuelle (art. 10) prévoit que l'Université a la capacité de recevoir des libéralités, avec ou sans affectation spéciale. L'avant-projet de loi envisage la création par l'Université d'un fonds en faveur de l'innovation et du développement de l'Université. Ce fonds, qui est plafonné selon une limite fixée dans son règlement d'utilisation, est alimenté par le budget et par la moitié de la part non utilisée du budget annuel, qui reste acquise à l'Université. Il est nécessaire afin que l'Université puisse disposer, pour des projets à développer, de fonds non prévus dans le budget annuel.

Art. 10b *Taxes et émoluments*

La loi actuelle ne contient qu'une disposition en matière de taxe d'inscription à l'article 25. Le présent article la remplace et la complète de façon à ce que la perception de toutes les taxes et des émoluments bénéficie d'une base légale formelle, ce qu'exige la jurisprudence dans ce domaine.

L'Université fixe et perçoit des taxes et des émoluments pour ses prestations en matière d'inscription et d'examens, ainsi que pour ses prestations en matière de formation continue. Le montant de la taxe d'inscription est fixé par le Conseil d'Etat, alors que les autres taxes et émoluments le sont par le Rectorat. En particulier, les taxes de formation continue doivent au moins garantir la couverture des frais ; elles peuvent toutefois être fixées au vu des prix usuellement pratiqués pour des prestations comparables, notamment dans le domaine de la formation continue.

La possibilité que les taxes et les émoluments soient plus élevés pour des étudiants dont le domicile est situé hors du territoire cantonal est maintenue. En réalité, cette disposition s'applique uniquement aux étudiants étrangers, car tous les cantons suisses ayant adhéré à l'accord intercantonal universitaire, leurs ressortissants sont soumis au même traitement que les étudiants fribourgeois.

Art. 11a *Grades et titres universitaires*

La loi actuelle ne contient pas de disposition réglant la protection des titres académiques. En l'absence d'une telle protection, les titres délivrés par l'Université de Fribourg peuvent être portés par des personnes qui n'en sont pas titulaires, sans risquer une sanction, pour autant qu'aucune infraction à la loi sur la concurrence déloyale ou une escroquerie n'ait été réalisée. Dans le souci de protéger les grades et titres universitaires d'une utilisation fallacieuse ou pouvant prêter à confusion, et de contribuer ainsi à la lutte contre la falsification des titres académiques, l'avant-projet de loi prévoit que les grades universitaires sont définis dans les statuts de l'Université et sont protégés par la loi.

Art. 11b *Disposition pénale*

Une disposition pénale est prévue pour punir ceux et celles qui se seraient rendus coupables d'une violation de la protection des titres universitaires, par une peine d'arrêts ou d'amende.

Art. 11c *Sanctions disciplinaires*

La loi actuelle ne contient pas de disposition permettant de punir un étudiant ou un auditeur qui porterait atteinte à l'ordre universitaire. Il s'agit d'en créer une pour respecter le principe selon le-

quel l'on ne peut être puni que sur la base d'une loi expresse. Il appartient au Rectorat de prononcer les sanctions.

Art. 11d *Statut du personnel*
a) *Statut général*

Il est proposé que la loi mentionne le principe selon lequel le statut des personnes travaillant au service de l'Université est régi par la législation sur le personnel de l'Etat. Pour qu'il soit tenu compte des particularités liées à la gestion de l'Université, les compétences suivantes attribuées au Conseil d'Etat sont exercées par le Rectorat : la gestion des compétences professionnelles du personnel (art. 19 LPers), l'encouragement aux inventions du personnel (art. 23 LPers) et les modalités de la mise au concours des emplois (art. 25 LPers).

Le statut du personnel de l'Université sera précisé dans un règlement adopté par le Rectorat et soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, conformément aux dispositions prévues à l'article 6 LPers pour les Directions et les établissements.

Art. 11e b) *Gestion du personnel*

La gestion du personnel est assumée par une unité centralisée de l'Université. Cet article vient formaliser une pratique déjà ancienne à l'Université.

Art. 16 *Composition*

L'avant-projet propose de renvoyer la définition précise de la liste des membres du corps professoral, actuellement donnée à l'article 16 de la loi (professeurs ordinaires, extraordinaires et associés) aux statuts de l'Université. En effet, ces titulations sont parfois appelées à changer.

Art. 17 *Engagement*

Actuellement, les membres du corps professoral sont engagés par la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (la Direction), sur la proposition de la faculté et le préavis du Rectorat. Cette décision de la Direction est soumise à l'approbation du Conseil d'Etat. Afin de simplifier ce processus qui fait intervenir plusieurs autorités, de mieux souligner l'autonomie de l'Université, de décharger les autorités de contrôle (Direction et Conseil d'Etat), il est proposé que les membres du corps professoral soient engagés par le Rectorat (au lieu de la Direction), sur la proposition de la faculté (au lieu du Rectorat). Ni la Direction, ni le Conseil d'Etat n'interviendrait dans ce processus. La disposition relative à l'accord passé entre les autorités ecclésiastiques et l'Etat au sujet du statut de la Faculté de théologie est maintenue.

Art. 19 *Fin des rapports de service du corps professoral*

Les rapports de service des membres du corps professoral de l'Université cessent actuellement de plein droit à la fin de l'année universitaire au cours de laquelle ils ont atteint l'âge de 65 ans, le contrat pouvant fixer un âge supérieur, sans aller au-dessus de 70 ans. Cette dernière règle était compréhensible lorsqu'en raison d'un engagement à l'Université à un certain âge, il n'était pas possible de se constituer une retraite convenable en raison du manque des années de cotisations. Tel n'est plus le cas actuellement en raison des changements législatifs intervenus dans le domaine de la prévoyance et il convient dès lors de soumettre le corps professoral au régime ordinaire, soit que la retraite intervient à la fin de l'année universitaire au cours de laquelle les membres du corps professoral ont atteint l'âge fixé dans la législation sur le personnel de l'Etat.

L'alinéa 2 de cette disposition étend aux collaborateurs scientifiques permanents la règle valable pour le corps professoral selon laquelle ceux-ci ne peuvent donner leur démission que pour la fin d'un semestre et moyennant un avertissement adressé à l'autorité d'engagement par voie hiérarchique, sauf accord particulier, six mois avant cette date.

Art. 20 *Chargés de cours*

L'article 20 al. 3 prévoit que, sur la proposition de la faculté, le Rectorat peut accorder le titre de professeur titulaire aux chargés de cours qui ont les qualités scientifiques et didactiques requises d'un professeur d'université. Actuellement, c'est le Conseil d'Etat qui accorde ce titre. Pour les motifs exposés plus haut, il est proposé de donner cette compétence au Rectorat.

L'alinéa 4 précise que les statuts de l'Université déterminent les catégories de chargés de cours et fixent leur statut, dans les limites de la législation sur le personnel de l'Etat.

Art. 24 *Admission*

L'article 24 qui traite de l'admission des étudiants et auditeurs est complété d'un alinéa nouveau, qui doit permettre, en cas de restriction d'admission, d'émettre des conditions d'admission particulières pour les candidats de nationalité étrangère, notamment en ce qui concerne le domicile et le statut d'étranger. Le Conseil d'Etat règlera les modalités de détail par voie d'ordonnance. De telles restrictions existent actuellement uniquement pour l'admission en études de médecine humaine.

Art. 25

Abrogé

L'article 25 qui traitait, de manière très peu détaillée, des taxes, est supprimé et remplacé par l'article 10ter de l'avant-projet de loi.

Le titre du chapitre III organisation est modifié par le titre suivant : organisation de l'Université et de ses facultés.

Art. 27

L'article 27 de l'avant-projet de loi manifeste un changement substantiel. Actuellement, il est indiqué que l'Université comprend les organes centraux, qui assurent la direction de l'institution ainsi que les relations avec l'Etat et les autres hautes écoles, et les facultés qui constituent les unités principales d'enseignement. Afin de mieux faire ressortir les compétences différentes des organes centraux et des facultés, ainsi que le rôle de celles-ci, l'avant-projet propose une définition qui indique que l'Université, qui est dirigée par les organes centraux, est structurée en facultés, lesquelles sont subdivisées en unités scientifiques et administratives. Certaines unités peuvent être interfacultaires. La définition veut aussi souligner qu'il n'y a pas un pouvoir « bicéphale » à l'Université que les organes centraux et les facultés se partageraient. Les organes centraux dirigent l'Université et les facultés font partie de la structure de l'Université. L'alinéa 2 dispose que les facultés traitent de domaines d'enseignement et de recherche scientifique cohérents. L'alinéa 3 est inchangé.

Art. 29 *Ratifications*

Par rapport à la situation actuelle, il est proposé que la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport ne ratifie plus les statuts des unités d'enseignement et de recherche, ce qui serait de la compétence du Sénat. Il est nouvellement prévu (al. 1 let. b) que les règlements concernant le personnel et les finances soient ratifiés par le Conseil d'Etat. Il s'agit en effet de donner à l'Université des règlements en ces matières correspondant à son organisation et ses besoins et respectant son autonomie tout en restant dans le cadre légal de l'Etat.

Art. 30 *Organes*

Il est indiqué que le Sénat, le Rectorat, l'Assemblée plénière et la Commission de recours sont les organes centraux de l'Université et que le Conseil de faculté et le Doyen sont les organes de chaque faculté.

Art. 31 *Sénat*

a) Composition

La composition du Sénat est réduite à onze membres au lieu de seize. Les proportions dans la composition selon les organes déléguant sont maintenues.

Art. 33 *c) Compétences et tâches*

Sans modifier la liste des compétences du Sénat, dont le rôle n'est pas changé, les compétences sont réparties dans des catégories spécifiques : compétences stratégiques et qualitatives, compétences financières, compétences législatives, compétences électives. Cette mise en forme poursuit le double but de mieux présenter les compétences et de les organiser selon un certain ordre d'importance ou de priorités.

Art. 34 *Rectorat*

Il est proposé que le Rectorat ait un mandat de cinq ans au lieu de quatre actuellement, en conformité et en cohérence avec les dispositions temporelles en matière de planification financière de l'Etat et avec la périodicité de la convention d'objectifs.

Art. 35 *b) Compétences et tâches*

Sans modifier la liste des compétences du Rectorat, dont le rôle n'est pas changé, les compétences, comme pour le Sénat, sont réparties dans des catégories spécifiques : compétences stratégiques et qualitatives, compétences financières, compétences législatives, compétences exécutives, et compétences administratives. Cette mise en forme poursuit le double but de mieux présenter les compétences et de les organiser selon un certain ordre d'importance ou de priorités. Par ailleurs, la clause générale de compétences est donnée au Rectorat, ce que la loi actuelle ne précisait pas.

Art. 36 *c) Recteur*

Seule modification, il est dit que le recteur veille à la mise en œuvre des décisions du Rectorat, au lieu de la formule actuelle qui indique qu'il met en œuvre les décisions. La mise en œuvre des décisions du Rectorat est du ressort de l'administration centrale ou des facultés.

Art. 38 *e) Administration centrale*

L'article 38 est complété par la mention selon laquelle l'administration centrale doit être organisée de manière rationnelle, efficace et transparente.

Art. 39 *Assemblée plénière*

La composition de l'Assemblée plénière est complétée par l'adjonction de cinq représentants du personnel administratif et technique dépendant des organes centraux, corps qui n'était représenté jusqu'à présent que dans la mesure de son appartenance à une faculté.

Art. 40 al. 1 *Commission de recours*

a) Composition

L'alinéa 1 de cet article est modifié pour permettre de supprimer l'exigence de l'élection par le Grand Conseil des représentants des corps universitaires qui sont délégués par leur corps et dont les mandats de courte durée ne justifient pas une procédure d'élection aussi complexe. L'élection du président et du suppléant du président, qui sont des membres du pouvoir judiciaire reste régie par la loi spéciale (loi du 11 mai 2007 sur l'élection et la surveillance des juges).

Art. 43 *Compétences et tâches (des facultés)*

L'article 43 n'est pas modifié fondamentalement mais quelques changements sémantiques veulent souligner quelles sont les tâches et les missions des facultés.

Ainsi il est indiqué que les facultés sont responsables de l'enseignement et de la recherche, qu'elles organisent dans le cadre fixé par les organes centraux de l'Université. Cette dernière phrase est nouvelle : elle veut rappeler que le cadre général et stratégique est fixé par les organes centraux de l'Université (principalement le Rectorat et le Sénat).

Art. 44 *Organisation*
a) *En général*

L'alinéa 1 de l'article 44 renonce à inscrire dans la loi l'autonomie des facultés dans le cadre de l'Université et dans les limites de la loi et des statuts de l'Université. En effet, il est préférable de décrire, de manière détaillée, les compétences des facultés, plutôt que d'affirmer un principe. Enfin, plus que les facultés qui structurent l'Université, c'est bien celle-ci qui est autonome.

Art. 45 b) *Conseil de faculté*

Comme il est proposé que le doyen soit désigné par le Recteur sur proposition de la faculté, il est prévu que le Conseil de faculté soit l'organe de proposition du doyen (al. 2 let. c).

Art. 46 c) *Doyen*

Le doyen de la faculté est choisi parmi les membres du corps professoral de la faculté. Il est nommé par le Recteur (et plus par le Conseil de faculté) sur proposition de la faculté pour quatre ans (et non plus deux ans) et est rééligible. Il est libéré partiellement de ses tâches d'enseignement et de recherche. Ses compétences ne sont pas modifiées par rapport à la loi actuelle.

Art. 46a *Conférence des doyens*

Une conférence des doyens est créée. Elle est réunie et présidée par le Recteur. Ce lieu ou cet espace de débats et d'échange doit permettre de contribuer au dialogue permanent nécessaire entre les organes centraux et les facultés.

Art. 47 *Délégation de compétences*

Sous réserve des compétences des organes centraux et des ratifications nécessaires, les facultés peuvent constituer des unités d'enseignement et de recherche telles que départements ou instituts, auxquelles elles délèguent une partie de leurs compétences. L'organisation de ces unités est fixée par les statuts de l'Université et des facultés ; les dispositions de la loi régissant l'organisation des facultés s'appliquent par analogie. Une unité d'enseignement et de recherche peut être rattachée à plusieurs facultés. Une disposition (al. 4) est nouvelle : lorsque le but, les tâches ou le financement d'un institut le justifie et sur proposition du Sénat de l'Université, le Conseil d'Etat peut exceptionnellement conférer à cet institut la personnalité morale de droit public et définir les particularités de son statut.

Art. 47a *Instituts associés*

Le Rectorat de l'Université a la compétence de signer des conventions de collaboration avec différents partenaires. Elles ne nécessitent pas en règle générale de dispositions légales particulières. Il arrive toutefois qu'un institut de recherche et/ou de formation indépendant souhaite obtenir le statut d'institut associé à l'Université. Dans ce cas, des critères minimum doivent être satisfaits. L'institut doit être avant tout de niveau universitaire et sans but lucratif. En plus, il doit se soumettre à la révision de comptes annuelle et aux procédures d'assurance qualité de l'Université et il doit être intégré dans la planification stratégique de celle-ci. D'autres conditions, les droits et les responsabilités liés

au statut d'institut associé, figureront dans la convention. Celle-ci doit être approuvée par le Conseil d'Etat si elle a des conséquences financières importantes.

4 INCIDENCES FINANCIERES ET EN PERSONNEL

La modification partielle de la loi sur l'Université n'introduit pas de changements de structures ou de fonctionnement majeurs. Elle vise surtout une définition plus claire des compétences des organes existants et la consolidation de leur rôle décisionnel et dirigeant. Ainsi, elle n'entraîne pas de conséquences financières directes. Toutefois, la prolongation de la durée de fonction de doyen et des membres du Rectorat ainsi que le renforcement de leurs compétences ne seront possibles qu'en augmentant les décharges octroyées aux personnes assumant ces fonctions et, dans certains cas, en leur attribuant des collaborateurs les soutenant dans leurs tâches.

Ainsi, il y a lieu de prévoir un poste de collaborateur scientifique supérieur (maître-assistant) pour chacun de ces postes de direction, ce qui équivaut à 10 EPT ou 1'200'000 francs de budget annuel. Les EPT seront introduits de manière progressive, en fonction des possibilités budgétaires.

Indépendamment de la modification de la loi, une analyse des structures administratives de l'Université est prévue. Son objectif est d'augmenter l'efficacité des services existants. Il n'est pas exclu que cette étude débouche sur une réorganisation. Il est prématuré d'en évaluer les conséquences sous l'angle financier.

5 INFLUENCE SUR LA REPARTITION DES TACHES ETAT-COMMUNES

L'avant-projet de loi ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes ni n'exerce une quelconque influence sur cette répartition.

6 CONSTITUTIONNALITE, CONFORMITE AU DROIT FEDERAL ET EUROCOMPATIBILITE

L'avant-projet de loi est conforme à la Constitution cantonale. Il n'est pas contraire au droit communautaire.

7 SOUMISSION AU REFERENDUM

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif.