



Message 2013-DICS-18

1^{er} octobre 2013

du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'Université

Nous avons l'honneur de vous soumettre le projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université. Après une brève introduction, ce message présente le cadre dans lequel s'inscrit la révision législative proposée, ainsi que le processus de son élaboration. Finalement, les modifications des articles particuliers sont commentées.

1. Introduction	1
2. Présentation générale	3
3. Commentaires article par article	3
4. Incidences financières et en personnel	10
5. Les effets sur le développement durable	10
6. Influence sur la répartition des tâches Etat-communes	10
7. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité	10
8. Soumission au référendum	10

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, cette loi était 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 choix de réaliser une loi-cadre; les statuts de l'Université, faisant office de réglementation d'exécution, fixeraient 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 devait 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 ou mises en œuvre.

Les possibilités d'évolution offertes par la loi ont été réalisées dans plusieurs domaines et il est à présent opportun d'apporter les modifications correspondantes dans le texte légal, voire de le faire évoluer davantage. Ainsi, par exemple, après avoir attribué à l'Université des enveloppes tant pour une année que pluriannuelles, il convient d'arrêter et de préciser la procédure de planification financière et d'élaboration de la convention d'objectifs. Sans changer de manière essentielle les structures de décision participatives au niveau facultaire, il s'agit d'améliorer la gouvernance et de concentrer les 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 été expérimentées durant près de quinze ans. Le texte légal 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.

Loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles

Le paysage des hautes écoles suisses a vécu ces dernières années des mutations majeures, telles que la création des hautes écoles spécialisées ou l'introduction du modèle de Bologne, et s'apprête à en vivre de nouvelles avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles, LEHE). Adoptée par les Chambres fédérales le 30 septembre 2011, cette loi met en pratique les dispositions constitutionnelles, issues de la votation de mai 2006, qui chargent la Confédération et les cantons de «veiller ensemble à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans l'espace suisse des hautes écoles». L'autonomie des institutions et de leurs autorités de tutelle doit être respectée, mais si les efforts communs de coordination échouent, la Constitution confère à la Confédération une série de compétences décisionnelles.

Sur cette base, l'objectif principal de la LEHE est de créer un espace suisse des hautes écoles coordonné, compétitif et de qualité. La loi instaure des organes communs et définit leurs compétences, dont la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux, crée un système d'accréditation uniforme pour tous les types de hautes écoles et établit les critères de l'octroi des subventions fédérales. L'accréditation institutionnelle devient le prérequis du financement fédéral. Or, cette accréditation ne peut être accordée qu'à une institution qui non seulement offre un enseignement et une recherche de qualité, garantit la participation, l'égalité des chances et le respect de la durabilité, mais qui dispose également «d'une direction et d'une organisation efficaces» et des instruments pour contrôler la réalisation de son mandat.

Il s'agit dès lors de préparer l'Université de Fribourg et ses organes dirigeants à faire face à des enjeux actuels et futurs en modernisant ses structures et ses processus décisionnels et en prévoyant les instruments de planification financière permettant d'atteindre les objectifs.

Il convient enfin de noter que l'entrée en vigueur de la LEHE nécessite en outre la signature d'une convention de coopération entre la Confédération et les cantons qui, pour les cantons, se fera sur la base de l'Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles). Les projets de ces textes ont été en consultation jusqu'au 31 décembre 2012 et le concordat devrait être soumis pour approbation aux parlements cantonaux à la fin de l'année 2013.

Genèse du projet

Le présent 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 dont les résultats ainsi que les options prises par le Conseil d'Etat ont été intégrés dans le rapport final.

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 bénéficié tout au long de sa rédaction de la contribution du Recteur de l'Université, puis, il a été soumis au groupe de travail, qui a pu émettre des propositions complémentaires.

L'avant-projet de la loi modifiant la loi sur l'Université ainsi élaboré a été mis en consultation de la fin juin au 31 octobre 2012. Les prises de position ont salué pour l'essentiel la révision et ses grands axes. Les dispositions particulières ont provoqué des réactions différenciées selon les auteurs des prises de position. Les résultats de la consultation organisés par article sont publiés sur le site Internet de la DICS à l'adresse : http://www.fr.ch/safu/fr/pub/universite_fribourg.htm.

La consultation a, d'une part, mis en exergue quelques dispositions particulièrement controversées et elle a, d'autre part, permis d'apporter des améliorations au niveau de la congruence et de la formulation. Finalement, elle a conduit à l'élaboration d'une solution entièrement nouvelle pour la commission de recours au chapitre IIIa du présent projet (cf. commentaires article par article y relatifs). En revanche, les propositions portant sur les articles 1 à 7 qui n'ont pas été modifiés dans l'avant-projet n'ont pas été retenues, car considérées comme, soit déjà contenues dans la formulation actuelle (exemple: la mission du transfert de technologie fait partie de la diffusion des résultats de la recherche, art. 2 al. 1 et. b)) ou relevant des principes applicables à toutes les institutions de l'Etat de Fribourg, donc également à l'Université sans qu'il soit besoin de le préciser (par exemple, le principe de la transparence). Il a également été décidé de ne pas ajouter à l'art. 22 (non-modifié) que les postes de collaborateurs scientifiques doivent leur permettre de se qualifier scientifiquement. Cette exigence doit en effet figurer dans les statuts

ou dans le règlement du personnel de l'Université, car elle s'applique de manière différenciée aux différentes catégories de collaborateurs scientifiques. Au niveau de la loi, la mention du principe selon lequel les collaborateurs scientifiques font de la recherche est suffisante. Notons finalement, que s'agissant d'une révision partielle, il a été renoncé à adopter la forme épicène dans la formulation des articles, car ceci nécessiterait la modification de tous les articles de la loi.

2. Présentation générale

Le 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, le 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 et de recherche. 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 (DICS) sont transférées à l'Université et attribuées 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 ratifie l'élection des doyens. Enfin, des dispositions sont introduites pour réglementer des thèmes apparus en pratique ces dernières années.

3. Commentaires article par article

Art. 9 *b) Convention d'objectifs et enveloppe budgétaire*

Aussi bien le titre que le texte de l'article sont modifiés. Le titre souligne le fait que la convention d'objectifs et l'enveloppe budgétaire constituent ensemble le dispositif principal du financement de l'Université par le canton. L'ensemble des démarches y relatives est décrit dans l'ordre chronologique et allant du plus général au plus détaillé. Ainsi, une planification stratégique portant sur dix ans doit permettre à l'Université d'établir les grands axes de son développement et d'affirmer son positionnement de manière prospective. Cette planification devant pouvoir répondre aux impératifs tant au niveau cantonal que national, sa périodicité peut être variable.

En revanche, la planification pluriannuelle, établie tous les cinq ans, doit correspondre aux périodes de planification financière de l'Etat, car elle constitue la base pour la convention d'objectifs et les enveloppes budgétaires correspon-

dantes. Les objectifs et les moyens financiers nécessaires à leur réalisation tels que proposés dans la planification pluriannuelle font l'objet d'une négociation entre l'Etat et l'Université pour aboutir à la conclusion de la convention d'objectifs pour la période de cinq ans. En même temps, et pour la même durée, le Conseil d'Etat fixe les enveloppes annuelles et les crédits d'investissements nécessaires au fonctionnement de l'Université et à la réalisation des objectifs convenus. Notons que la convention d'objectifs constitue actuellement l'instrument de gestion publique habituel quand il s'agit du financement des institutions autonomes et des hautes écoles en particulier. Le choix de remplacer le terme de mandat de prestations par celui de convention d'objectifs résulte de la volonté de souligner le rôle actif que joue l'Université dans la définition des objectifs qui proviennent de sa planification pluriannuelle et des moyens nécessaires à leur réalisation. Il s'agit aussi de distinguer entre cet outil et le mandat de prestations selon la LOCEA.

Dans le cadre et les limites de chaque enveloppe budgétaire, l'Université élabore annuellement 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 admises. Elles seront spécifiées dans un règlement financier, qui n'existe pas jusqu'alors, et qui peut contenir également d'autres dispositions relatives à la gestion financière.

L'avant-projet de loi rappelle, comme c'est déjà le cas actuellement, que les compétences budgétaires du Grand Conseil sont réservées. Si, dans le cadre de la procédure budgétaire, le Conseil d'Etat ou le Grand Conseil modifient les moyens financiers alloués à l'Université, la convention d'objectifs sera renégociée en conséquence. Si, en cours de période, la réalisation d'un nouveau projet était décidée, il pourra être introduit dans la convention en tant qu'objectif et au niveau du financement.

La réalisation de la convention d'objectifs fait l'objet d'un rapport qui, sur la base des critères préétablis, rend compte de l'accomplissement des objectifs prévus et de l'utilisation des moyens financiers. Cet instrument permettra une évaluation régulière de l'exécution des objectifs et de leur financement.

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.

Tout au long de son existence, l'institution a bénéficié des contributions de personnes privées ou d'institutions presque toujours destinées à la réalisation d'un projet particulier ou à la création d'un fonds en faveur d'un but précis. Ces moyens ne sont pas à la libre disposition du Rectorat et il ne peut pas y faire appel pour investir dans un projet important favorisant le développement de l'Université.

Un fonds en faveur de l'innovation et du développement de l'Université, outil essentiel dans une perspective stratégique et que connaissent d'autres hautes écoles suisses depuis plusieurs années, est donc créé. Ce fonds est alimenté par un montant prévu au budget et par la moitié de la part non utilisée du budget annuel, qui reste acquise à l'Université. Il est plafonné selon une limite fixée dans son règlement d'utilisation. Ce dernier fait partie des règlements concernant les finances et, à ce titre, est soumis à la ratification par le Conseil d'Etat (art. 29 al. 1 let b). Le règlement spécifiera aussi les types de projets pouvant être soutenus par le fonds, la procédure et les compétences décisionnelles, ainsi que d'autres règles de gestion y relatives. L'objectif de ce fonds est de mettre à disposition de l'Université des moyens financiers extraordinaires pour qu'elle puisse investir dans les projets d'envergure non prévus dans le budget annuel. Il peut s'agir des moyens nécessaires à l'acquisition d'un pôle de recherche ou d'un centre de compétences nationaux, à la mise en place d'un institut devant assurer le positionnement de l'institution ou à la participation à la valorisation des résultats de recherche.

Relevons encore qu'il n'y a aucun recouplement entre ce fonds et le fonds de soutien à l'innovation qui a été créé au niveau cantonal. Ce dernier a pour l'objectif de soutenir les projets de collaboration entre les entreprises et les hautes écoles du canton, tandis que le fonds que le présent article instaure doit constituer un outil institutionnel permettant à l'Université de réaliser des projets importants pour son développement.

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 et suffisamment développée et précise, ce qu'exige la jurisprudence récente dans ce domaine.

Il est donc nouvellement précisé que l'Université perçoit des taxes et des émoluments pour ses prestations en matière d'inscription et d'examens et qu'elle peut également prélever des émoluments pour d'autres prestations particulières. 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. Le principe selon lequel les taxes ne doivent pas constituer un obstacle à l'accès aux études est affirmé. Selon ce principe, les taxes doivent représenter un montant abordable et il doit être possible d'exonérer de leur paiement des personnes en

situation financière difficile. Notons encore qu'il ne s'agit pas de percevoir des nouvelles taxes ou émoluments, mais de préciser la pratique actuelle. Ainsi, actuellement les émoluments sont perçus par l'Université de Fribourg pour les prestations suivantes:

	<u>Fr.</u>
Frais généraux	28.-
Bibliothèque	12.-
Association générale des étudiants	20.-
Fonds Georges Python	30.-
Sports	15.-
Rémunération droits d'auteur	5.-
Contribution Campus Card	5.-
Total	115.-

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. 10e Participation financière

Cet article établit une base légale pour les taxes de formation continue. S'agissant d'une activité qui doit être autofinancée, le principe de la couverture des coûts est stipulé. Un financement croisé entre les différentes activités de la formation continue ou la couverture d'une partie des frais par du partage financier ne sont toutefois pas exclus. Les prix usuels du marché diffèrent en effet largement selon le domaine et selon le type de formation.

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 en même temps 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, le 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 pro-

tection des titres universitaires, par une peine d'arrêts ou d'amende. L'on peut noter que la dénomination «Université», comme celle des autres hautes écoles, sera prochainement protégée au niveau national par la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles.

Art. 11c *Sanctions disciplinaires*

La loi actuelle ne contient pas de disposition relative aux sanctions disciplinaires dont sont passibles des étudiants ou des auditeurs portant atteinte à l'ordre universitaire. Elles sont définies actuellement dans les statuts de l'Université (chapitre IV) et mentionnées dans la loi uniquement à titre de compétence du Rectorat (actuel art. 35 al. 2 let n). Il s'agit de créer une telle disposition pour respecter le principe selon lequel l'on ne peut être puni que sur la base d'une loi expresse. La compétence du Rectorat de prononcer les sanctions énumérées à cet article, ceci après l'enquête et en fonction de la gravité des faits constatés, reste inchangée.

En ce qui concerne la notion de l'atteinte à l'ordre universitaire, elle est définie précisément dans les statuts de l'Université, définition qui y sera maintenue. A titre d'exemple, il s'agit des actions qui empêchent le déroulement des études ou d'autres activités universitaires ou des actions qui entravent la liberté d'enseignement et de la recherche ou la liberté d'expression et d'information. La mise en danger des personnes et des installations est également comprise sous ce terme et la fraude y est assimilable.

Notons que cette disposition ne s'applique qu'aux étudiants et aux auditeurs, car le personnel de l'Université est soumis à la loi sur le personnel de l'Etat qui contient les dispositions idoines.

Art. 11d *Statut du personnel*

a) Statut général

Le principe selon lequel le statut du personnel de l'Université est régi par la législation sur le personnel de l'Etat est réaffirmé. 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) qui évidemment doit correspondre aux exigences particulières d'une institution de formation et de recherche de niveau universitaire, l'encouragement aux inventions du personnel (art. 23 LPers) qui est d'ailleurs réglé dans un article spécifique de la loi (art. 10c), article inchangé par la présente modification et les modalités de la mise au concours des emplois (art. 25 LPers) qui sont également spécifiques au monde universitaire, en particulier pour le personnel scientifique.

Les dispositions relatives au personnel de l'Université seront précisées dans un règlement adopté par le Rectorat et soumis à l'approbation du Conseil d'Etat, conformément aux dispo-

sitions prévues à l'article 6 LPers pour les Directions et les établissements. Les dispositions légales concernant la consultation du personnel et le préavis du Service du personnel d'organisation s'y appliquent naturellement.

La gestion du personnel est assumée par une unité centralisée de l'Université, le service du personnel. La pratique est déjà ancienne, mais l'organisation et les compétences de ce service ont été renforcées au cours du temps et elles seront encore revues dans le cadre du projet d'analyse du fonctionnement de l'administration centrale que le Rectorat mène actuellement.

Art. 15 *Activités accessoires*

Le Rectorat est désormais l'autorité d'engagement pour tout le personnel de l'Université, raison pour laquelle l'exception prévue à l'alinéa 2 est supprimée.

Art. 16 *Composition*

La liste des catégories du corps professoral, actuellement donnée à l'article 16 de la loi (professeurs ordinaires, extraordinaires et associés) figurera dans les statuts de l'Université. En effet, l'Université, avec l'accord du Conseil d'Etat, doit pouvoir créer de nouvelles catégories ou modifier les titulations, sans devoir modifier la loi au sens formel.

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 tenir compte de l'autonomie de l'Université et de décharger les autorités de contrôle (Direction et Conseil d'Etat), la compétence d'engager tout le personnel de l'Université, y compris les membres du corps professoral est attribuée au Rectorat. Comme actuellement la procédure d'appel est menée par les facultés qui proposent, selon un processus rigoureux, les candidats retenus au Rectorat. Ni la Direction, ni le Conseil d'Etat n'interviennent dans ce processus. La disposition relative à l'accord passé entre les autorités ecclésiales 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. La possibilité de fixer un âge supérieur, sans aller au-dessus de 70 ans n'a jamais été utilisée depuis que cette

disposition a été modifiée par la loi du 11 décembre 2002 portant adaptation de la législation cantonale à la LPers. Avant cette modification, le corps professoral pouvait rester en activité jusqu'à 70 ans, car à cette époque l'engagement au poste de professeur se faisait assez tardivement dans une carrière scientifique. Tel n'est plus le cas actuellement.

Avec, les changements législatifs intervenus dans le domaine de la prévoyance et la flexibilisation de l'âge de la retraite introduite dans ce cadre, il convient de soumettre le corps professoral au régime ordinaire qui permet une prise de retraite anticipée, mais aussi une prolongation de l'activité jusqu'à l'âge de 67 ans, avec l'accord de l'employeur.

L'alinéa 2 de cette disposition étend aux collaborateurs scientifiques permanents, qui ont en principe une activité d'enseignement, 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*

La compétence d'accorder le titre de professeur titulaire aux chargés de cours qui ont les qualités scientifiques et didactiques requises d'un professeur d'université est attribuée au Rectorat. Actuellement, c'est le Conseil d'Etat qui accorde ce titre. Cette modification résulte logiquement de celle concernant l'engagement des professeurs (art. 17).

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. Ainsi, c'est dans les statuts que doit être définie, par exemple, la fonction de «maître d'enseignement clinique» nouvellement créée dans le cadre de la collaboration avec l'HFR pour l'enseignement en 3^e année de la médecine humaine.

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 uniquement, 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 règle les modalités de détail par voie d'ordonnance. De telles restrictions existent déjà actuellement et depuis longtemps pour l'admission en études de médecine humaine et il n'est pas prévu de les étendre à d'autres voies d'études. Il est toutefois important que la pratique actuelle repose sur une base légale explicite.

Art. 25

Abrogé

L'article 25 qui traitait, de manière trop peu détaillée, des taxes est supprimé et remplacé par l'article 10b.

Art. 25a *Durée des études*

La jurisprudence du Tribunal fédéral exige que le principe de la limitation de la durée des études figure dans une base légale au sens formel. Actuellement, les dispositions relatives à la durée des études dans les différentes parties des programmes figurent dans les règlements des études facultaires. Il s'agit d'introduire ici le principe qui en constitue le fondement. La limitation de la durée ne peut naturellement être appliquée qu'à condition que le programme d'études permette d'achever celles-ci dans les délais réglementaires.

Art. 26

L'exception est supprimée, tout le personnel étant désormais engagé par le Rectorat.

Art. 27

Il s'agit d'un changement substantiel et fondamental qui doit mieux faire ressortir l'organisation de l'Université et les compétences différentes des organes centraux (Sénat, Rectorat et Assemblée plénière) et des facultés. Il s'agit de souligner qu'il n'y a pas un pouvoir «bicéphale» ou dual à l'Université que les organes centraux et les facultés se partageraient, mais une dépendance hiérarchique. Les organes centraux dirigent l'Université, ceci en fonction de leurs compétences spécifiques, et les facultés en constituent les unités d'enseignement et de recherche principales. Elles sont à leur tour subdivisées en d'autres unités d'enseignement et de recherche (sections, départements et instituts) auxquelles certaines compétences des facultés peuvent être déléguées (cf. art. 47 al. 1 inchangé).

Art. 29 *Ratifications*

Les compétences de ratification du Conseil d'Etat et de la Direction sont révisées en tenant compte de l'autonomie de l'Université tout en restant dans le cadre légal général de l'Etat. Dans cet esprit, sont soumises à la ratification par le Conseil d'Etat les dispositions d'exécution de la loi (les Statuts et les règlements à établir concernant le personnel et les finances), ainsi que les décisions de portée politique (le règlement d'admission, l'élection du recteur et les décisions de création ou de suppression des facultés). Les subdivisions internes des facultés sont de la compétence du Rectorat et du Sénat qui approuvent les statuts de toutes les unités d'enseignement et de recherche (facultés, départements, instituts). Ces derniers ne sont plus soumis à la ratification de la Direc-

tion. Il convient de noter que cette modification n'exclut pas que le Conseil d'Etat (ou même le Grand Conseil) soit appelé à se prononcer sur la création d'une unité (ou même d'une partie d'un programme comme ceci a été le cas pour l'introduction de la 3^e année de médecine) si elle est liée à une charge financière importante.

Les règlements et les plans d'étude de différents programmes offerts par l'Université ne nécessitent pas leur ratification par la Direction, à l'exception des ceux relatifs à la formation des enseignants (secondaire I et II, pédagogie spécialisée et logo-pédie). La reconnaissance des diplômes d'enseignement est de la compétence de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et est régie par des accords intercantonaux qui exigent cette ratification. La compétence de la Direction y relative figure actuellement dans la loi sur la HEP (art. 4, al. 2). Il convient de l'ancrer formellement dans la loi sur l'Université.

Art. 30 Organes

La Commission de recours n'est plus un organe de l'Université, mais une autorité judiciaire externe. A ce sujet voir ci-dessous les commentaires relatifs au chapitre IIIa (art. 47b à 47e).

Art. 31 *Sénat*
a) *Composition*

La composition du Sénat n'est pas modifiée sur le principe, mais sa taille est réduite à douze membres au lieu de seize. Les parités entre les membres internes et externes, ainsi qu'à l'interne, entre les représentants du corps professoral et les représentants des autres corps, sont maintenues. La réduction de la taille doit contribuer à augmenter l'efficacité du Sénat tout en assurant que les avis tant des membres de la communauté universitaire que des représentants politiques fribourgeois (Grand Conseil) et de la société civile continuent à s'y exprimer. Le nombre minimal des membres externes au canton parmi les trois membres désignés par le Conseil d'Etat a été réduit de deux à un pour laisser à ce dernier une marge d'appréciation.

Art. 32 b) Organisation

Face à la parité numérique entre les membres internes et externes, il s'agit d'accroître l'influence de ces derniers en leur conférant la présidence.

Sans modifier de manière significative la liste des compétences du Sénat, dont le rôle n'est pas changé – sa fonction d'organe délibératif dirigeant l'Université a uniquement été soulignée par l'ajout de l'adjectif «suprême» –, les compé-

tences 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.

Le rôle que joue le Sénat dans l’assurance qualité de l’Université en soumettant à l’évaluation ses activités est précisé. L’approbation du rapport annuel a été remplacée par le préavis au sujet du rapport de réalisation de la convention d’objectifs. La compétence d’élire les assesseurs et les suppléants de la commission de recours est supprimée (voir à ce sujet le commentaire concernant le chapitre IIIa ci-dessous). Le «mandat de prestations» est remplacé par la «convention des objectifs». Par contre, le terme générique de «documents définissant la politique générale de l’Université et les grandes lignes du développement de celle-ci» est maintenu (ici de même qu’à l’art. 35), car il englobe non seulement les planifications stratégique et pluriannuelle, mais peut être élargi à tout autre document de portée stratégique.

Art. 34 Rectorat

Le mandat du Rectorat est porté à cinq ans au lieu de quatre actuels, 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.

Comme pour le Sénat, les compétences du Rectorat restent en majeure partie inchangées. Une nouvelle présentation est adoptée avec la répartition 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.

Les programmes d'enseignement élaborés par les facultés doivent être validés par le Rectorat pour garantir qu'ils s'inscrivent dans la stratégie de l'Université et qu'il y ait certaine cohérence entre les dispositions de différentes facultés. La création, la suppression et la repourvue des postes des professeurs et des collaborateurs scientifiques permanents sont désormais soumises à la décision du Rectorat. Il s'agit d'affirmer clairement une compétence décisionnelle indispensable à la gestion des finances et des postes au niveau de l'institution. Dans la même logique, le Rectorat approuve désormais les statuts des unités d'enseignement et de recherche (c'est-à-dire des facultés, des départements et des instituts) avant de les transmettre pour ratification au Sénat. Comme déjà

expliqué dans le commentaire de l'article 29, ces statuts ne sont plus ratifiés par la Direction.

Le Rectorat est également en charge de la stratégie de communication et d'information de l'Université, une compétence qu'il exerce déjà, mais qui ne figurait pas explicitement dans ses attributions. C'est également le cas des relations avec l'Etat et les autres hautes écoles.

En ce qui concerne les compétences financières, elles sont adaptées à la nouvelle procédure prévue à l'article 9 avec la négociation de la convention d'objectifs et ensuite l'établissement du rapport sur la période y relative. Le Rectorat décide également de l'utilisation du fonds de l'innovation et du développement (cf. art. 10a).

La compétence de prendre les mesures disciplinaires se réfère au nouvel article 11c de la présente loi, étant donné que ces sanctions y sont désormais définies.

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. Même s'il s'agit d'une évidence, car cette exigence s'applique naturellement à l'ensemble de l'Université, l'administration centrale doit y être particulièrement attentive.

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. Ce corps universitaire n'était représenté jusqu'à présent que par ces membres appartenant à une faculté. Il n'est pas juste ou équitable que l'administration centrale, à laquelle la majeure partie du personnel administratif et technique est rattachée, en soit exclue.

Art. 40-42 *Commission de recours*

Le statut de la Commission de recours et sa composition sont modifiés. La Commission ne fait plus partie des organes de l'Université et les articles la concernant sont placés dans un

nouveau chapitre IIIa. Pour cette raison, les actuels articles 40 à 42 sont abrogés.

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

L'article 43 n'est pas modifié fondamentalement mais quelques changements sémantiques veulent souligner et exprimer clairement quelles sont les tâches et les missions prioritaires 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 rappelle que le cadre général et stratégique est fixé par les organes centraux de l'Université (principalement le Rectorat et le Sénat). En particulier, il appartient au Rectorat de valider les programmes d'enseignement élaborés par les facultés (cf. commentaire de l'art. 35).

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

Le principe d'autonomie des facultés dans le cadre de l'Université et dans les limites de la loi et des statuts de l'Université qui figure à l'alinéa 1 de la version actuelle de cet article est supprimé. En effet, c'est l'Université qui est autonome, tandis que les facultés qui en sont les principales unités d'enseignement et de recherche ne participent à cette autonomie qu'en fonction des compétences qui leur sont octroyées par la loi et les statuts de l'Université. Elles ont en effet de larges compétences académiques. Le nouvel alinéa 1 définit les organes des facultés.

Art. 45 *b) Conseil de faculté*

L'élection du doyen étant nouvellement soumise à la ratification de la part du Recteur, la réserve y relative est introduite ici.

Art. 46 *c) Doyen*

Deux modifications sont apportées à cet article. D'une part, l'élection du doyen par le Conseil de faculté est soumise à la ratification par le Recteur. D'autre part, la durée de mandat du doyen est portée à quatre ans au lieu des deux ans actuels.

Art. 46a *Conférence des doyens*

Une conférence des doyens est formellement 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. Il s'agit d'inscrire dans la loi une pratique qui a cours et qui contribue au bon fonctionnement de l'institution depuis plusieurs années.

Art. 47 *Délégation de compétences*

Une disposition nouvelle (al. 4) est introduite déléguant au Conseil d'Etat la compétence, réservée normalement au législateur, de conférer à un institut de l'Université la personnalité morale de droit public. Il s'agit des cas exceptionnels d'un institut dont le financement est assuré par les fonds tiers et dont le fonctionnement nécessite une grande marge de manœuvre et qui doit pouvoir conclure des contrats sans que la responsabilité de l'Université soit engagée. La proposition d'octroyer la personnalité juridique à un tel institut doit émaner du Sénat de l'Université. La décision du Conseil d'Etat s'accompagne de conditions particulières concernant par exemple le contrôle qualité ou le respect des valeurs académiques et de l'intérêt public.

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 et déjà existant 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.

Un institut associé garde son statut juridique propre et ne devient pas partie constituante de l'Université. Il y est contractuellement associé afin de bénéficier de la caution académique pour ses activités ou pour développer des synergies entre les compétences et les ressources dont il dispose et celles de l'Université. Par contre, il reste l'employeur de son personnel qui n'est pas incorporé dans le personnel de l'Université. Un tel institut est typiquement porté par une fondation et spécialisé dans un domaine spécifique. Le Vitro-centre de Romont, qui est un institut de recherche dans le domaine du vitrail unique en Suisse et reconnu par la Confédération, peut être cité à titre d'exemple. Il est actuellement lié à l'Université par une convention, mais la présente modification légale permettra de lui octroyer le statut d'institut associé.

Chapitre IIIa Commission de recours

Comme mentionné ci-dessus, une modification majeure concerne la commission de recours. La situation actuelle d'une commission judiciaire étant en même temps un organe de l'Université et dont les membres sont élus par le Grand Conseil même s'ils sont, à l'exception du président et du vice-

président, délégués par les corps universitaires ne peut pas être maintenue. Cette solution a suscité des critiques – car les exigences constitutionnelles fribourgeoises (art. 123 al. 4 Cst.) notamment en matière d'éligibilité et d'incompatibilités sont particulièrement élevées –, et ne correspond pas aux solutions mises en place dans d'autres hautes écoles. Enfin, il convient d'assurer la parfaite indépendance d'un tel organe et sa crédibilité. Le choix devant être fait entre une commission judiciaire externe et une commission administrative interne, la première de ces options est ici retenue. Ne s'agissant plus d'un organe de l'Université, les articles y relatifs sont déplacés du chapitre III «Organisation» dans un nouveau chapitre IIIa réservé à la Commission de recours.

Art. 47b *Statut et composition*

L'alinéa 1 précise le statut d'autorité judiciaire de la commission de recours. Les alinéas suivants spécifient sa composition, le mode d'élection de ses membres et leur profil, en s'inspirant de la législation relative à la justice. Le président et le vice-président sont choisis parmi les membres professionnels du pouvoir judiciaire; les autres membres doivent connaître les exigences d'une formation universitaire et le fonctionnement d'une université. Pour cette raison, une licence ou un master et des connaissances pratiques suffisantes sont exigés.

Art. 47c *Compétences*

Comme actuellement, la commission peut être saisie des recours contre les décisions prises en dernière instance par un organe de l'Université. Les voies de recours internes sont à préciser dans les Statuts de l'Université. La législation sur le personnel de l'Etat est réservée, les voies de recours relatives aux décisions concernant le personnel relevant de cette législation. La compétence du Conseil d'Etat pour les recours contre les décisions du Rectorat concernant les conflits entre les facultés (art. 35 al. 1 let. d ch. 2) est également réservée.

Art. 47d *Fonctionnement*

Les dispositions des statuts de l'Université ne pouvant plus s'appliquer, la composition pour siéger est précisée. La commission n'étant pas formellement régie par la loi sur la justice, les dispositions de cette dernière s'appliquent par analogie. Si nécessaire, la commission peut éditer un règlement précisant son fonctionnement et adopté par le Conseil d'Etat.

Art. 47e *Procédure*

Le principe de gratuité actuellement prévu dans les statuts de l'Université doit être inscrit dans la loi. Les exceptions à ce principe sont admises dans les cas d'un recours abusif, infondé ou qui a généré des coûts supplémentaires soit par la faute du recourant soit par le travail excessif causé à la commission.

Art. 51a Fin de rapports de service

Les rapports de service des professeurs et professeures engagés avant la modification des dispositions relatives à l'âge de retraite continuent conformément aux dispositions en vigueur au moment de leur engagement.

<div[]({"row": 1, "col": 1, "text": "Art. 51b", "style": "bold", "align": "left", "colspan": 1, "rowspan": 1}, {"row": 1, "col": 2, "text": "Commission de recours \u2013 droit transitoire", "style": "italic", "align": "left", "colspan": 1, "rowspan": 1}

Cet article règle le passage des dossiers entre l'actuelle et la nouvelle commission de recours. L'actuelle commission continue à siéger jusqu'à la liquidation des dossiers dont elle s'est déjà saisie avant l'entrée en vigueur de la présente révision de loi.

4. Incidences financières 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.

5. Les effets sur le développement durable

Les effets sur le développement durable art. 197 LCG ont été évalués à l'aide de la Boussole 21, conformément à ce que prévoit la stratégie cantonale Développement durable. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte la révision légale. Les effets de la révision se déploient sur les domaines économique et sociétale et pas sur le domaine environnemental. Ils se concentrent essentiellement sur deux aspects: la gouvernance de l'institution et l'amélioration des procédures financières. L'amélioration structurelle devrait contribuer à renforcer le positionnement de l'Université sur le plan cantonal, national et international.

6. Influence sur la répartition des tâches 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.

7. Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité

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

8. Soumission au référendum

Le présent projet n'est pas soumis au référendum financier. Il est soumis au référendum législatif. Compte tenu des incidences financières, le projet de décret devra, conformément à l'article 141 al. 2 de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil, être adopté à la majorité qualifiée des membres du Grand Conseil.