



19.065

Message concernant la modification de la loi sur les EPF

du 27 novembre 2019

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

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'une modification de la loi sur les EPF, 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

Les modifications proposées de la loi sur les EPF mettent en œuvre les directives du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise et les recommandations du Contrôle fédéral des finances. Elles créent en outre les bases légales nécessaires à différents champs d'activité du domaine des EPF.

Contexte

Le domaine des EPF est une unité autonome de la Confédération qui comprend les deux écoles polytechniques fédérales de Zurich (EPFZ) et de Lausanne (EPFL) ainsi que les quatre établissements de recherche que sont l'Institut Paul Scherrer (PSI), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM) et l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (IFAEPE). Le Conseil des EPF est l'organe stratégique de direction et de surveillance du domaine des EPF, qui est rattaché au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). La loi du 4 octobre 1991 sur les EPF constitue la base légale du domaine des EPF.

Les modifications proposées ont fait l'objet d'une procédure de consultation du 21 novembre 2018 au 8 mars 2019. Les résultats de la consultation ont confirmé qu'une grande majorité des participants accueillent favorablement l'orientation générale du projet et adhèrent à son principe. Certains points ont cependant été discutés de manière controversée. Pour répondre aux préoccupations formulées, diverses précisions ont été apportées au projet de loi et au commentaire de ses dispositions.

Présentation du projet

Les adaptations nécessaires proposées dans le cadre du présent message tiennent compte en particulier des recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF) relatives aux compétences générales de surveillance du Conseil des EPF et de deux principes directeurs du gouvernement d'entreprise (limitation du droit de vote et récusation pour les membres institutionnels du Conseil des EPF). D'autres adaptations prévoient diverses modifications concernant la politique du personnel (notamment la possibilité d'employer un professeur au-delà de l'âge ordinaire de la retraite et celle de prolonger les contrats de travail de durée déterminée) et la création d'une base légale pour la vente de l'énergie excédentaire produite ou achetée par les institutions du domaine des EPF pour leur propre consommation, les mesures disciplinaires ainsi que les services de sécurité et la vidéosurveillance.

Message

1 Contexte

1.1 Nécessité d'agir et objectifs visés

Le domaine des EPF comprend les deux écoles polytechniques fédérales de Zurich (EPFZ) et de Lausanne (EPFL) ainsi que les quatre établissements de recherche que sont l'Institut Paul Scherrer (PSI), l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage (WSL), le Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche (LFEM) et l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (IFAPE). Son organe stratégique de direction et de surveillance est le Conseil des EPF. Les deux EPF et les établissements de recherche sont des établissements fédéraux autonomes de droit public, dotés de la personnalité juridique. Le domaine des EPF est rattaché au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR). Les unités administratives compétentes au sein du DEFR sont le Secrétariat général du DEFR et le Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI). Le domaine des EPF est dirigé dans une large mesure selon les principes du gouvernement d'entreprise de la Confédération pour les unités administratives décentralisées¹.

La loi du 4 octobre 1991 sur les EPF² constitue la base légale du domaine des EPF. Elle a fait l'objet de plusieurs révisions partielles, qui tiennent compte des développements survenus dans le domaine des hautes écoles et de la recherche. Dans son message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2017 à 2020 (message FRI 2017-2020³), le Conseil fédéral a considéré qu'une révision totale de la loi sur les EPF serait indiquée, tant pour procéder à des adaptations sur les plans linguistique et systématique que pour examiner d'autres modifications des bases légales régissant le domaine des EPF, notamment la mise en œuvre des principes du gouvernement d'entreprise qui n'ont pas encore été pris en compte. Les analyses approfondies menées par DEFR, le Département fédéral des finances (DFE) et le Conseil des EPF ont permis de conclure que la prise en compte des principes du gouvernement d'entreprise ainsi que d'autres modifications législatives nécessaires pourraient également faire l'objet d'une révision partielle de la loi sur les EPF et qu'il était dès lors possible de renoncer à une révision totale.

Les adaptations nécessaires proposées par le présent message tiennent compte en particulier des recommandations du Contrôle fédéral des finances (CDF) et de deux principes directeurs du gouvernement d'entreprise. Le projet comprend par ailleurs diverses modifications concernant la politique du personnel, la création d'une base légale pour la vente de l'énergie produite ou achetée par les institutions du domaine

¹ www.efv.admin.ch > Thèmes > Politique budgétaire, bases > Gouvernement d'entreprise > Bases

² RS 414.110

³ FF 2016 2917, p. 3070

des EPF pour leur propre consommation, les mesures disciplinaires, les services de sécurité et la vidéosurveillance.

Le présent projet de révision comporte des dispositions importantes fixant des règles de droit au sens de l'art. 164, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁴, et doit donc faire l'objet d'une procédure de consultation conformément à l'art. 3, al. 1, let. b, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation⁵ (voir ch. 2).

1.2 Solutions étudiées et solution retenue

La mise en œuvre des principes directeurs exposés dans le rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise⁶ et qui n'ont pas encore été pris en compte a été examinée lors de l'élaboration du présent projet. Celui-ci entend appliquer deux principes directeurs, le principe n° 3 partiellement et le principe n° 6 (voir ch. 4, commentaire relatif à l'art. 25a du projet). La question d'une mise en œuvre intégrale du principe n° 3, selon lequel personne ne peut être membre simultanément de plusieurs organes d'entités devenues autonomes, a également été étudiée. La réglementation actuelle prévoit que les présidents des deux écoles, le directeur d'un établissement de recherche et un représentant des assemblées des écoles (dits «membres institutionnels») sont membres du Conseil des EPF et ont un droit de vote illimité. L'expérience montre que la présence des quatre membres institutionnels aux séances du Conseil des EPF est importante pour le bon fonctionnement du domaine des EPF. La variante qui voudrait que les membres institutionnels participent aux séances du Conseil des EPF en tant qu'observateurs et sans être dotés du droit de vote serait inefficace. En effet, comme les membres institutionnels exécutent les décisions du Conseil des EPF au sein de leur institution, il est judicieux qu'ils puissent participer activement à la prise des décisions. L'acceptation des décisions du Conseil des EPF dans les institutions est ainsi améliorée.

Les autres principes directeurs non encore mis en œuvre pour le domaine des EPF ont également fait l'objet d'un examen. La présente révision ne met pas encore en œuvre le principe n° 1 (octroi de la personnalité juridique au domaine des EPF). Dans le cadre des réformes structurelles, le DEFR examine la question du transfert des immeubles au domaine des EPF (EXE 2018.1187). Ce transfert nécessiterait l'octroi de la personnalité juridique au domaine des EPF. La question de la personnalité juridique sera dès lors traitée à l'occasion de l'examen de cet objet.

Pour l'heure, le principe n° 4 (nomination des présidents des écoles et des directeurs des établissements de recherche par le Conseil des EPF) n'est pas non plus mis en œuvre dans le domaine des EPF. Une nomination par le Conseil fédéral est nécessaire du moment que les présidents des écoles et le directeur d'un des établissements de recherche font partie du Conseil des EPF.

⁴ RS 101

⁵ RS 172.061

⁶ FF 2006 7799

1.3 Relation avec le programme de la législature, la planification financière et les stratégies du Conseil fédéral

Le projet figure dans le message du 27 janvier 2016 sur le programme de la législature 2015 à 2019⁷ en tant que révision totale de la loi sur les EPF.

Après des analyses détaillées menées par le DEFR et le DFF ainsi que le Conseil des EPF, il est apparu qu'une révision totale de la loi sur les EPF n'était pas nécessaire et que le remaniement de la loi sur les plans linguistique et systématique pourra être entrepris ultérieurement.

2 Procédure de consultation

Le 21 novembre 2018, le Conseil fédéral a chargé le DEFR d'organiser une consultation sur le projet de modification de la loi sur les EPF. La consultation a duré jusqu'au 8 mars 2019⁸.

2.1 Synthèse des résultats de la consultation

Vingt-trois cantons, quatre partis politiques, trois associations faitières de l'économie, cinq organes et organisations du domaine de la formation et de la recherche ainsi que six autres organisations n'ayant pas été formellement consultées ont répondu à la consultation pour un total de 41 prises de position. Les cantons de Glaris, du Valais et de Zoug, l'Association des communes suisses, l'Union des villes suisses ainsi que la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique ont renoncé explicitement à prendre position.

La grande majorité des participants à la consultation ont accueilli favorablement l'orientation générale du projet et adhèrent à son principe. Certains points ont été discutés de manière controversée, par exemple, la précision apportée quant à la surveillance exercée par le Conseil des EPF sur le domaine des EPF ou l'exclusion des recours contre les mesures de surveillance imposées par le Conseil des EPF. Les cantons sont majoritairement favorables aux dispositions prévues, tandis que les partis politiques, les organisations du monde économique et les institutions concernées expriment certaines réserves. Nombre de participants à la consultation, en particulier les cantons, approuvent la proposition de mise en conformité de la loi avec la politique du gouvernement d'entreprise de la Confédération (limitation du droit de vote et récusation de certains membres du Conseil des EPF) ainsi que les adaptations proposées en matière de droit du personnel.

⁷ FF 2016 981, p. 1099.

⁸ Les documents sur la procédure de consultation et le rapport sur les résultats se trouvent sous: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédure de consultation terminées > 2018 > DEFR

De nombreux participants à la consultation se sont prononcés, de manière favorable ou critique, sur les bases légales relatives aux services de sécurité et aux enregistrements vidéo. S'agissant de la constitution de services de sécurité, nombre d'entre eux souhaitent que les compétences soient précisées. Une majorité des participants se sont également prononcés sur les modifications proposées en matière de droit du personnel. Ils ont globalement bien accueilli la réglementation proposée, tout en demandant diverses précisions et adaptations.

2.2 Remaniement après la consultation

Après la consultation, certains points du projet de loi ont été remaniés. Le commentaire des dispositions correspondantes a été complété ou précisé. L'une des adaptations effectuées porte sur la prolongation des contrats de travail de durée déterminée des professeurs assistants. Le projet propose que ces contrats soient désormais conclus pour une première période fixe de quatre ans et qu'ils puissent être prolongés ensuite de manière flexible pour quatre ans supplémentaires au plus (voir art. 14, al. 3, du projet). Des précisions ont par ailleurs été apportées aux dispositions sur les services de sécurité et la vidéosurveillance (voir commentaire, chapitre 6b).

Quelques participants à la consultation ont critiqué ou refusé la disposition précisant la fonction de surveillance du Conseil des EPF (voir art. 25, al. 4, du projet) et celle prévoyant l'exclusion de la possibilité de recourir (voir art. 37, al. 2^{bis}, du projet). Ces dispositions ont néanmoins été maintenues, car elles permettent de se conformer aux recommandations du CDF. Les précisions apportées quant au devoir de surveillance et à l'exclusion de la possibilité de recourir contre les décisions du Conseil des EPF offrent en outre une meilleure sécurité juridique au Conseil des EPF et aux institutions. S'agissant de la surveillance, le domaine des EPF doit être considéré dans son ensemble. Le Conseil des EPF est l'organe de direction stratégique du domaine des EPF et les institutions sont des établissements de droit public dotés de la personnalité juridique. Vis-à-vis du Conseil des EPF, l'autonomie des institutions s'exprime dans le fait qu'elles assument toutes les compétences qui ne sont pas attribuées expressément à ce dernier. La fonction de surveillance du Conseil des EPF figure déjà dans la loi actuelle et selon la doctrine dominante, elle comprend le droit de donner des directives. L'autonomie des institutions, qui est déjà limitée par le droit en vigueur dans ce domaine, n'est pas restreinte davantage par la modification proposée. Celle-ci est donc maintenue. Pour tenir compte des doutes émis lors de la consultation, elle prévoit cependant d'introduire un système en deux étapes. Ainsi, pour que le Conseil des EPF puisse prendre des mesures en dernier recours, il faudra au préalable qu'il constate une violation du droit (voir art. 25, al. 4, du projet).

3 Grandes lignes du projet

3.1 Nouvelle réglementation proposée

La nouvelle réglementation proposée concerne deux principes directeurs du gouvernement d'entreprise qui n'ont pas encore été mis en œuvre et qui mettent en œuvre la séparation des niveaux stratégique et opérationnel (limitation du droit de vote des membres institutionnels du Conseil des EPF). Par ailleurs, la révision comprend diverses modifications concernant la politique du personnel et la création des bases légales relatives à la vente de l'énergie excédentaire autoproduite ou achetée, à la protection des données ainsi qu'aux services de sécurité et à la vidéosurveillance. Le projet met en œuvre les recommandations du CDF et propose diverses adaptations formelles. À la suite de la consultation, il comprend également des adaptations à la pratique actuelle. Ainsi, l'art. 37b du projet crée une base légale suffisante pour les règlements disciplinaires en vigueur dans les deux EPF et pour d'éventuelles ordonnances des établissements de recherche.

3.2 Adéquation des moyens requis

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

Comme ce projet ne modifie ni la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons ni le financement des EPF par la Confédération, il n'a pas non plus de conséquences financières, organisationnelles ou administratives pour les cantons.

3.3 Mise en œuvre

La mise en œuvre du projet requiert une modification de l'ordonnance du 18 septembre 2003 sur le corps professoral des EPF⁹, qui se fondera dorénavant aussi sur l'art. 17 de la loi sur les EPF (cf. commentaire de l'art. 17 du projet), ainsi que de l'ordonnance du 5 décembre 2014 sur les finances et la comptabilité du domaine des EPF¹⁰, qui devrait comprendre à l'avenir les modalités de l'affectation du produit de la vente d'énergie (cf. commentaire de l'art. 10 du projet).

⁹ RS 172.220.113.40

¹⁰ RS 414.123

4 Commentaire des dispositions

Art. 10a Vente d'énergie

Les deux EPF et les établissements de recherche achètent de l'énergie pour environ 50 millions de francs par an sous la forme d'électricité (360 600 MWh/a), de différents combustibles et d'énergie provenant des réseaux de chaleur à distance (en tout 67 600 MWh/a). Une partie de cette énergie est utilisée comme énergie de processus pour l'exploitation des installations de recherche et une partie, pour le chauffage et le refroidissement des bâtiments. Le recours aux énergies renouvelables est de plus en plus fréquent: l'utilisation de copeaux de bois, l'exploitation des eaux de lacs, l'exploitation des rejets de chaleur (réseau d'énergie) et aussi l'autoproduction à partir d'installations photovoltaïques. La Stratégie énergétique 2050¹¹ de la Confédération vise à développer fortement la part des énergies renouvelables. L'Office fédéral de l'énergie a demandé une évaluation du potentiel des énergies renouvelables dans l'administration fédérale et les entités proches de la Confédération et a consigné les résultats dans le rapport du 18 novembre 2016 intitulé «Analyse consolidée des potentiels d'énergies renouvelables et d'exploitation des rejets de chaleur»¹². Pour le domaine des EPF, le rapport fait état d'un potentiel technique de production de chaleur et de froid provenant de sources renouvelables de plus de 96 000 MWh/a (140 % de la quantité achetée) et d'un potentiel réaliste de production de courant électrique de presque 3000 MWh/a (<1 % de la quantité achetée). Lors du remplacement ou de la réalisation d'installations de chauffage, l'énergie renouvelable sera une priorité dans les décennies à venir.

Environ 27 000 MWh/a, soit 6 % de l'énergie achetée, sont revendus à des tiers. Ils proviennent principalement du réseau de chaleur à distance au centre-ville de Zurich et, dans une moindre mesure, des campus de Höggerberg (EPFZ) et d'Ecublens (EPFL). Les reventes d'énergie sont dues aux fluctuations de la quantité d'énergie produite par les réseaux de chaleur à distance, fluctuations qui ne peuvent être influencées par l'acheteur. Pour des raisons économiques et énergétiques, l'énergie qui n'est pas utilisée est revendue. L'EPFL vend par exemple de l'énergie à l'Université de Lausanne, celle-ci étant située à proximité de la centrale thermique de l'EPFL. Les revenus de ces ventes sont de l'ordre de 3 millions de francs par an. La quantité d'énergie produite localement est parfois aussi excédentaire, par exemple les week-ends. Le prix du marché pour les énergies renouvelables, en particulier dans le domaine des installations photovoltaïques, connaît de fortes fluctuations (périodes de la journée, conditions atmosphériques, etc.). En période d'offre excédentaire, même si le prix du marché ne couvre pas toujours les coûts de production, il est préférable de vendre l'énergie excédentaire non utilisée pour qu'elle profite à d'autres.

Actuellement, la vente de l'énergie non utilisée à des tiers ne repose sur aucune base légale. Le présent article prévoit la possibilité de revendre cette énergie aux prix du marché. Le Conseil fédéral réglera l'affectation des revenus dans les dispositions

¹¹ www.uvek.admin.ch > Énergie > Stratégie énergétique 2050
¹² www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/46688.pdf

d'exécution, qui devront être guidées par le souci de minimiser la charge administrative.

Art. 14, al. 3 (Corps enseignant)

L'art. 17*b*, al. 2, let. a, de la loi sur les EPF dispose que les contrats de travail de durée déterminée sont de huit ans au plus pour les professeurs assistants. Jusqu'à présent, les professeurs assistants pouvaient être nommés pour quatre ans, avec possibilité de reconduction unique pour une durée maximale de quatre ans. Cette règle a été jugée trop rigide en pratique, notamment en ce qui concerne la reconduction pour quatre ans. Elle ne tient compte ni des besoins des professeurs assistants, ni de ceux des EPF. La modification proposée permet de prolonger plusieurs fois les contrats de travail de durée déterminée jusqu'à la durée maximale de huit ans. Mais la loi impose toujours une première période de travail de quatre ans. L'assouplissement proposé ne concerne que la prolongation des rapports de travail après ces quatre premières années. Une durée plus souple des contrats permet aux EPF de mieux prendre en considération les périodes définies par le Fonds national suisse ou par d'autres sources de financement pour l'obtention d'un encouragement. La résiliation ordinaire des rapports de travail de durée déterminée pour des raisons objectives demeure possible. La résiliation extraordinaire est régie par les dispositions de l'art. 10, al. 4, de la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers)¹³.

*Art. 16*b** Rapports de travail des membres du Conseil des EPF, des présidents des écoles et des directeurs des établissements de recherche

L'art. 17 en vigueur fait l'objet d'une adaptation formelle et le nouvel art. 17 contient une modification matérielle. Les dispositions sont réparties sur deux articles: le présent article règle les rapports de travail des membres du Conseil des EPF, des présidents des écoles et des directeurs des établissements de recherche, tandis que les rapports de travail du personnel et des professeurs sont réglés dans un nouvel art. 17.

L'al. 1 cite pour la première fois dans la loi sur les EPF la loi du 24 mars 2000 sur le personnel de la Confédération (LPers); il précise que le Conseil fédéral est tenu de régler selon la LPers les conditions d'engagement des membres à plein temps du Conseil des EPF, des présidents des écoles et des directeurs des établissements de recherche. L'application de l'art. 6*a* LPers et des dispositions d'exécution édictées par le Conseil fédéral, notamment l'ordonnance du 19 décembre 2003 sur les salaires des cadres¹⁴ est ainsi assurée. L'ancienne dénomination de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions est actualisée et citée par son titre court: loi du 20 décembre 2006 relative à PUBLICA¹⁵. *L'al. 2* du texte actuel est repris tel quel (et devient l'al. 1*bis*).

¹³ RS 172.220.1

¹⁴ RS 172.220.12

¹⁵ RS 172.222.1

Art. 17 Rapports de travail du personnel et des professeurs

Aux *al. 1* et *2*, on a profité de cette révision pour régler au niveau de la loi la qualité d'employeur du Conseil des EPF mentionnée actuellement à l'art. 2, al. 1 et 2, de l'ordonnance-cadre du 20 décembre 2000 LPers¹⁶ ainsi que sa compétence de régler les rapports de travail du personnel dans des ordonnances¹⁷. Il est précisé pour plus de clarté que ces compétences législatives englobent aussi les rapports de travail du corps professoral des deux EPF, qui sont réglés actuellement dans l'ordonnance sur le corps professoral des EPF¹⁸. Les deux ordonnances sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral. Ce dispositif correspond aux directives de la Confédération sur le gouvernement d'entreprise.

Dans le domaine des EPF, nombre de rapports de travail de durée déterminée sont étroitement liés à la formation, notamment ceux des doctorants et ceux liés à des projets de recherche financés par des tiers. Or, les critères visés à l'art. 15, al. 1, LPers, notamment l'expérience professionnelle et la prestation, sont peu appropriés pour déterminer le salaire de ces catégories particulières de personnel et son évolution. Actuellement déjà, la rémunération de ces emplois n'est pas fixée individuellement, mais de manière forfaitaire; il en va de même de l'évolution du salaire. Le nouvel *al. 3* confère donc expressément au Conseil des EPF la compétence de déroger à l'art. 15, al. 1, LPers et de fixer, dans l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF¹⁹, les critères applicables à des salaires dits forfaitaires. Les critères déterminant le salaire initial et son évolution sont les exigences du poste, les normes des bailleurs de fonds, notamment le Fonds national suisse (FNS), et le temps de travail effectivement consacré à l'école ou à l'établissement de recherche. Actuellement, les EPF et les établissements de recherche fixent déjà les grilles salariales applicables aux collaborateurs d'une même catégorie de personnel de manière uniforme et en tenant compte des directives du FNS²⁰; ils les appliquent de manière uniforme, c'est-à-dire indépendamment du bailleur de fonds. Ces principes sont maintenus. La loi désigne les catégories de personnel concernées: il s'agit de collaborateurs qui sont engagés pour une durée déterminée à des fins de formation, pour des projets de durée déterminée et financés par des tiers ou pour des missions de durée déterminée. Ces catégories correspondent aux personnes qui sont déjà concernées par une rémunération forfaitaire selon le droit en vigueur. Ces dispositions spéciales sont également soumises à l'approbation du Conseil fédéral dans le cadre de l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF. *L'al. 4* reprend la teneur de l'art. 2, al. 2, dernière phrase, de l'ordonnance-cadre LPers, qu'elle rehausse donc au niveau de la loi. La possibilité est maintenue de déléguer aux directions des EPF et des établissements de recherche la prise de décisions de l'employeur et de régler les

¹⁶ RS 172.220.11

¹⁷ À savoir l'ordonnance du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des EPF (RS 172.220.113) et l'ordonnance du 18 septembre 2003 sur le corps professoral des EPF (RS 172.220.113.40).

¹⁸ RS 172.220.113.40

¹⁹ RS 172.220.113

²⁰ Règlement d'exécution général relatif au règlement des subsides, version du 7.5.2019, annexe 12: Fourchettes salariales, directives applicables aux collaborateurs dans des projets soutenus par la FNS, et charges sociales forfaitaires: www.fns.ch > Encouragement > Documents & téléchargements > Bases juridiques > Annexe 12

modalités découlant de l'ordonnance sur le personnel. Cela ne signifie pas que les directions des écoles et des établissements de recherche puissent définir de nouvelles catégories de personnel rémunéré de manière forfaitaire. Les catégories de personnel concernées par des rémunérations forfaitaires sont déjà définies de manière exhaustive dans la loi sur les EPF. Les critères déterminants pour fixer ces rémunérations, comme toutes les règles importantes sur les rapports de travail, doivent être définis par le Conseil des EPF dans l'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF et soumis à l'approbation du Conseil fédéral. L'ordonnance sur le personnel du domaine des EPF devra préciser par exemple que les directions des EPF et des établissements de recherche sont tenues, pour les salaires forfaitaires, de respecter les barèmes salariaux du FNS. Les dispositions légales contraires concernant la délégation de compétences sont réservées. En fait partie, par exemple, la compétence d'employer un professeur selon les dispositions définies à l'art. 17, al. 4, de la loi sur les EPF (nouvel art. 17, al. 6), qui ne peut être déléguée.

L'al. 6 constitue toujours la base légale permettant, dans des cas dûment motivés, d'employer des professeurs des EPF au-delà de l'âge de la retraite. Selon la règle générale applicable aux rapports de travail, énoncée à l'art. 17, al. 2, de la loi sur les EPF et se référant à la LPers, les rapports de travail de ce type ne pouvaient être régis jusqu'ici que par des contrats de droit public («Lex Wüthrich» du droit actuel, prévue pour les Prix Nobel). Dorénavant (*al. 5*), ils pourront l'être aussi par des contrats de travail de droit privé dans certaines conditions (excellence scientifique, etc.). Cet ajustement augmente la flexibilité dans la détermination des rapports de travail. Etant donné l'âge des professeurs concernés, la possibilité d'une résiliation ordinaire, habituelle dans des rapports de travail de droit privé, autrement dit la possibilité de s'écarter des strictes conditions de résiliation prévues à l'art. 13 de l'ordonnance sur le corps professoral des EPF, est par exemple dans l'intérêt des deux parties. Le règlement des modalités est délégué au Conseil des EPF, qui les définit dans l'ordonnance du 18 septembre 2003 sur le corps professoral des EPF, soumise à l'approbation du Conseil fédéral.

Les modifications de la loi proposées à l'art. 17 nécessitent une modification de l'ordonnance sur le corps professoral des EPF, où seront précisés les principes fixés dans la loi après leur adoption. La révision prévoit la possibilité d'employer des professeurs des EPF selon des dispositions de droit privé au-delà de l'âge de la retraite. Les critères définis à cet effet sont l'excellence scientifique permettant d'escompter l'acquisition de fonds de tiers importants pour la poursuite de travaux de recherche ainsi que l'importance de prolonger l'emploi considéré au-delà de l'âge ordinaire de la retraite pour des tâches stratégiques ou institutionnelles dans le domaine des EPF. L'ordonnance sur le corps professoral des EPF fixe par ailleurs le contenu minimal du contrat de travail de droit privé (notamment la durée maximale de l'emploi et, la possibilité pour les deux parties de résilier les rapports de travail selon la procédure ordinaire et de renoncer aux cotisations de prévoyance professionnelle). Enfin, le montant du salaire est fixé à 40 % du salaire maximum d'un professeur ordinaire dans l'année concernée. Ces critères sont importants pour que le maintien dans l'emploi en vertu de cet article n'entrave pas le renouvellement et le rajeunissement du corps professoral. Avant de déposer une demande auprès du Conseil des EPF concernant le maintien en emploi d'un professeur au-delà de l'âge ordinaire de la retraite, les EPF doivent s'assurer que cette mesure n'est pas prise au

détriment de la relève. Cela est par exemple le cas lorsque l'obtention de fonds de tiers pour le maintien d'une équipe de recherche est liée à l'emploi du professeur concerné ou serait compromise par sa succession. Le Conseil des EPF précisera dans l'ordonnance sur le corps professoral des EPF que le renouvellement et le rajeunissement du corps professoral ne doivent pas être entravés.

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

Le Conseil des EPF adaptera l'ordonnance sur le corps professoral des EPF dès que les bases légales auront été adoptées. La révision sera ensuite soumise à l'approbation du Conseil fédéral. La règle proposée élargira certes quelque peu le cercle des professeurs pouvant rester employés au-delà de l'âge de la retraite, mais elle n'implique pas pour autant le maintien généralisé ou automatique dans l'emploi après l'âge légal de la retraite. Comme c'est le cas actuellement, seule une minorité du corps professoral pourra faire usage de cette disposition. D'autre part, il faudra dans tous les cas un nouveau contrat, puisque les rapports de travail de durée indéterminée prennent fin sans résiliation à l'âge limite fixé à l'art. 21 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants²¹ (art. 10, al. 1, LPers). Les critères définis dans l'ordonnance sur le corps professoral des EPF (voir plus haut) empêchent que tous les professeurs puissent faire usage de cette possibilité. Dans tous les cas, la requête de l'EPF au Conseil des EPF devra être suffisamment motivée. Les modalités seront réglées par la direction de chacune des deux EPF (cf. art. 2 de l'ordonnance sur le corps professoral des EPF).

Le nouvel *al. 7* prévoit de donner la possibilité aux professeurs femmes, en accord avec le Conseil des EPF et à la demande du président de l'EPF concernée, de rester employées jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite de leurs collègues masculins. Quelques universités cantonales (Bâle, Berne, Zurich) ont déjà adopté des réglementations similaires. Cette réglementation accroît l'attrait des EPF pour les femmes scientifiques de renommée internationale et soutient les efforts entrepris pour augmenter la proportion de femmes dans le corps professoral.

L'*al. 8* est repris du droit actuel (art. 17, al. 5) et simplement adapté sur le plan formel.

Art. 25, al. 1, let. f, et al. 4 (Tâches)

L'exercice de la surveillance sur le domaine des EPF est l'une des tâches que la loi attribue au Conseil des EPF. Cette obligation de surveillance incombant au Conseil

²¹ RS 831.10

des EPF se heurte au principe d'autonomie des EPF et des établissements de recherche. L'actuelle disposition générique figurant à la let. f est insuffisante et source d'une insécurité du droit.

C'est pourquoi le CDF recommande dans son rapport d'audit du 12 octobre 2015 intitulé «Efficacité de la conduite stratégique et de la surveillance du domaine des EPF par le Conseil des EPF»²² de préciser dans la loi la fonction de surveillance du Conseil des EPF.

Le fait de concéder l'autonomie aux institutions a pour conséquence que la surveillance (générale) du Conseil des EPF se limite à ce qu'on appelle la surveillance de l'entité ou surveillance de collectivité. Il est ainsi refusé au Conseil des EPF d'établir des directives dans des matières relevant de la sphère d'autonomie des institutions. En revanche, il doit se prononcer sur les cas où les institutions font l'objet d'une dénonciation²³.

En conformité avec la jurisprudence et la doctrine en matière de surveillance, en particulier la surveillance de collectivité, l'autorité qui exerce la surveillance d'une entité et qui constate une violation du droit peut exceptionnellement prendre des mesures qui se dirigent directement contre des membres de l'entité surveillée lorsque celle-ci reste illicitement inactive²⁴. Fort de ses droits aux renseignements et à la consultation des dossiers, le Conseil des EPF, en sa qualité d'organe de surveillance, peut, s'il constate une violation du droit, émettre des recommandations à l'intention de l'EPF ou de l'établissement de recherche ou lui donner des mandats, par exemple lui enjoindre de remédier à une lacune constatée, ou d'ouvrir une enquête administrative (*al. 4*). Ce faisant, le Conseil des EPF respecte le principe de subsidiarité, laissant en règle générale à l'institution le soin de mener elle-même les enquêtes requises. Le Conseil des EPF peut cependant, s'il y a infraction à la loi et que l'institution reste inactive, prendre aussi de lui-même des mesures, en particulier des «mesures de remplacement», si nécessaire à l'encontre de membres de l'institution surveillée. Il peut à ce titre demander aux EPF et aux établissements de recherche des renseignements, des rapports ou la remise de documents ou encore interroger des collaborateurs ou mener des inspections.

La compétence de surveillance du Conseil des EPF ne s'applique pas à la Commission de recours interne des EPF (art. 37a de la loi sur les EPF), laquelle est rattachée administrativement à l'état-major du Conseil des EPF et ne possède pas de personnalité juridique.

Art. 25a Limitation du droit de vote et récusation

Le Conseil fédéral a défini dans le rapport du 13 septembre 2006 sur le gouvernement d'entreprise²⁵ des principes de base communs pour la gestion des entreprises et

²² [www.efk.admin.ch/fr > publications > formation & social > formation & recherche](http://www.efk.admin.ch/fr/publications/formation%20%26%20social/formation%20%26%20recherche)

²³ Voir message du 27 février 2002 concernant la révision partielle de la loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales (loi sur les EPF), FF 2002 3251, p. 3272. Également: Nadine Mayhall, Aufsicht und Staatshaftung, thèse, Fribourg 2008, p. 34 s.

²⁴ Voir Stefan Schultheiss/René Wiederkehr, Aufsicht und Legalitätsprinzip, ZBL 4/2009, p. 199 ss., p. 203.

²⁵ FF 2006 7799

des établissements de la Confédération autonomes sur le plan juridique ainsi que des critères uniformes pour l'évaluation des tâches de la Confédération qui ont été externalisées. Dans ce rapport et dans le rapport du 25 mars 2009 complétant le rapport sur le gouvernement d'entreprise²⁶, le Conseil fédéral a énoncé 37 principes directeurs²⁷ qui doivent être observés en matière d'organisation, de gestion et de contrôle des entités de la Confédération devenues autonomes et qui sont à considérer comme des directives.

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

Depuis la révision du 21 mars 2003 de la loi sur les EPF²⁸ (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004), les présidents des écoles, un directeur d'un établissement de recherche et un représentant des assemblées des écoles (dits «membres institutionnels») sont membres du Conseil des EPF et ont un droit de vote illimité (cf. art. 24 de la loi sur les EPF). Ce régime ne correspond pas au principe directeur du gouvernement d'entreprise de la Confédération qui veut qu'une personne n'appartienne pas à plusieurs organes d'une entité devenue autonome.

L'expérience montre cependant que la présence des quatre membres institutionnels aux séances du Conseil des EPF est importante pour le bon fonctionnement du Conseil des EPF et du domaine des EPF. Il s'avère que les membres institutionnels sont les mieux placés pour exposer les détails techniques et scientifiques des grands projets traités au sein du Conseil des EPF et pour établir de première main les liens avec la stratégie, avec d'autres projets et avec les besoins des institutions. En outre, leur participation au Conseil des EPF a contribué à renforcer durablement la cohésion du domaine des EPF. Il convient donc de renoncer à une mise en œuvre complète de ce principe directeur du gouvernement d'entreprise et de maintenir la présence des membres institutionnels du Conseil des EPF à toutes les séances et discussions du Conseil des EPF pour bénéficier de leur savoir technique, de leur connaissance des institutions et de leurs avis. Cependant, du point de vue du gouvernement d'entreprise, il est nécessaire de limiter leur droit de vote dans certaines affaires et de préciser dans la loi les règles de récusation. L'option de la présence des membres institutionnels aux séances du Conseil des EPF sans droit de vote ne serait pas opportune. En effet, les membres institutionnels sont appelés à mettre en œuvre, dans leur institution, les décisions du Conseil des EPF et il est donc utile qu'ils soient associés activement, et non seulement passivement, à la prise de décision. La nouvelle règle proposée correspond du reste à la pratique actuelle.

Al. 1: Les quatre membres institutionnels du Conseil des EPF continueront à participer à toutes les séances du Conseil des EPF, mais n'auront plus le droit de vote pour

²⁶ FF 2009 2299

²⁷ Voir l'aperçu des principes directeurs: FF 2009 2299, p. 2355

²⁸ RO 2003 4265

ce qui concerne la répartition des fonds, la proposition de candidats à la présidence des écoles et à la direction des établissements de recherche et la nomination des membres de la Commission de recours interne des EPF. Lors de la nomination des candidats à la présidence de leur propre institution, ils se récusent; le représentant des assemblées d'école ne se récus pas, mais n'a pas le droit de vote sur la nomination des candidats à la présidence des écoles. Les motifs généraux de récusation s'appliquent à tous les membres du Conseil des EPF conformément à l'art. 10 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA)²⁹. Pour consolider et garantir l'indépendance juridictionnelle des membres de la Commission de recours interne des EPF, les membres institutionnels du Conseil des EPF s'abstiennent de voter lors de l'élection de l'instance de recours et lors du traitement d'affaires la concernant (règlement interne, approbation du rapport d'activité, décisions importantes concernant par exemple les investissements, l'acquisition d'un système de gestion des affaires, l'accès à une base de données juridique).

Al. 2: Les présidents des écoles et le directeur de l'établissement de recherche représenté dans le Conseil des EPF se récusent lors de questions relatives à la surveillance au sens de l'art. 25, al. 4 et d'affaires en rapport avec la surveillance des finances au sens de l'art. 35a^{ter}. Ils ne reçoivent pas les documents remis à la séance et quittent la salle de séance pendant le traitement de l'affaire au Conseil des EPF. L'expérience en matière de questions relatives à la surveillance exercée par le Conseil des EPF a montré que les présidents des écoles et le directeur de l'établissement de recherche, en leur qualité de professeurs, ont presque toujours un lien plus ou moins étroit avec les questions relatives à la surveillance des autres institutions. Ces dernières années, les présidents d'écoles et le directeur de l'établissement de recherche se sont pratiquement toujours récusés d'eux-mêmes lors du traitement des questions relatives à la surveillance. Cette réglementation permet aussi de mieux protéger le principe de la collégialité entre les membres institutionnels du Conseil des EPF. Appliquée récemment lors du traitement de questions relatives à la surveillance par le Conseil des EPF, elle s'est révélée praticable et a fait ses preuves. L'al. 2 ne concerne pas le représentant des assemblées des écoles des deux EPF qui, en règle générale, n'a pas de lien direct avec les questions relatives à la surveillance, y compris la surveillance des finances d'une EPF.

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

La disposition actuelle est simplifiée et adaptée à la règle énoncée à l'art. 14, al. 1, de l'ordonnance du 19 novembre 2003 sur le domaine des EPF³⁰. Il est prévu que le DEFR évalue périodiquement l'accomplissement des tâches du domaine des EPF selon la loi sur les EPF ainsi que la réalisation des objectifs stratégiques assignés par le Conseil fédéral et propose si nécessaire à ce dernier des mesures à prendre. Les bases et le moment de l'évaluation sont réglés à l'art. 14, al. 1, de l'ordonnance sur le domaine des EPF et ne sont donc plus mentionnés dans le présent article. Le DEFR proposerait au Conseil fédéral d'éventuelles mesures dans le contexte de l'élaboration du message FRI ou des objectifs stratégiques de la période de finance-

²⁹ RS 172.021

³⁰ RS 414.110.3

ment suivante (*al. 1*). Les conclusions de l'évaluation sont résumées dans le message FRI, instrument par lequel le Conseil fédéral informe l'Assemblée fédérale (*al. 2*).

Art. 35^{4er}, al. 2 (Surveillance des finances)

Dans le cadre de la révision du 17 mars 2017 de la loi du 28 juin 1967 sur le Contrôle des finances (LCF)³¹, le champ d'application de l'art. 11 concernant le rapport entre le CDF et les services de révision interne (inspection des finances) a été restreint aux services de révision interne de l'administration fédérale centrale. Cette disposition est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Le message concernant la révision partielle de la LCF³² mentionne explicitement que le service de révision interne du Conseil des EPF ne sera dorénavant plus soumis aux obligations énoncées à l'art. 11 LCF. Or, la loi sur les EPF n'avait pas encore été adaptée, ce qui est fait maintenant. Les dispositions d'exécution doivent aussi être adaptées en conséquence. Les compétences générales du CDF en matière de surveillance financière au sens de la LCF ne sont pas remises en question.

Art. 36a Systèmes d'information concernant le personnel

L'art. 27 LPers (Administration du personnel), qui règle de manière générale les bases légales du traitement des données, s'applique également au domaine des EPF. Lors d'une révision de la loi du 16 juin 2017 sur les fonds de compensation³³, la LPers a été modifiée. L'art. 27 LPers a été adapté et l'art. 27a LPers, qui réglait les systèmes d'information sur le personnel, a été abrogé. L'actuel art. 36a de la loi sur les EPF, qui correspond presque mot pour mot à l'art. 27a LPers abrogé, ne peut plus être appliqué. Il n'avait pas été abrogé à l'entrée en vigueur de la loi sur les fonds de compensation.

L'al. 1 est adapté à l'état du droit et complété d'un renvoi à l'art. 27 LPers afin de clarifier les compétences (qui demeurent inchangées) et d'asseoir la possibilité pour le Conseil des EPF de transférer le traitement des données au sein du domaine des EPF. L'art. 27 LPers constitue le cadre légal du contenu de la présente disposition, étant précisé qu'il s'applique par analogie au traitement des données relatives aux rapports de travail de droit privé. La grande majorité des rapports de travail dans le domaine des EPF relèvent du droit public; font exception par exemple les contrats de travail des chargés de cours (art. 17a de la loi sur les EPF) ou des professeurs conservant un emploi après avoir atteint l'âge de la retraite (voir plus haut, commentaire de l'art. 17, al. 5). L'actuel al. 2 étant devenu obsolète à l'entrée en vigueur de l'art. 27 LPers, il est opportun, dans la perspective de l'avancée numérique, de régler au niveau de la loi (*al. 3*) l'intégration dans les systèmes d'information concernés de procédés et de processus informatiques destinés à une analyse systématique (informatique décisionnelle, business intelligence). Conformément à l'art. 27, al. 5, LPers, le Conseil des EPF édicte des dispositions d'exécution sous réserve de l'approbation du Conseil fédéral (art. 37, al. 3^{bis}, LPers). Comme l'analyse systématique des

³¹ RS 614.0, RO 2017 4883

³² FF 2016 6897, p. 6903

³³ RS 830.2

données prévue à l'al. 3 diverge des cas visés à l'art. 27 LPers, il y a lieu de préciser dans la loi sur les EPF que cette analyse des données doit faire l'objet de dispositions d'exécution soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

Ainsi, toutes les dispositions d'exécution sont soumises à l'approbation du Conseil fédéral, ce qui est réglé séparément à l'al. 4.

Une nouvelle section 3 est insérée concernant le traitement des données personnelles dans l'enseignement.

Art. 36f (Traitement des données personnelles dans l'enseignement)

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

Un nouveau *chapitre 6b* est inséré concernant la sécurité (services de sécurité et vidéosurveillance).

Art. 36g Constitution

En plus de la prévention d'accidents (*safety*), l'EPFZ, l'EPFL, le PSI et le LFEM entretiennent leur propre service de sécurité (*security*). La notion de *safety* se réfère à la prévention d'accidents, celle de *security* à la prévention d'actes criminels. Au WSL, les missions de *security* sont assumées par des collaborateurs à titre accessoire, à l', par un délégué et un service de sécurité externe. La mise en place de services de sécurité et leurs activités relevant du volet *security* ne se fondent pas sur une base légale explicite. L'ordonnance du 27 juin 2001 sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (OSF)³⁴ – ordonnance d'application de la loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)³⁵ – dispose à son art. 9, al. 3, let. a, que les EPF et les établissements de recherche apprécient de manière indépendante la menace concernant leurs bâtiments et prennent toutes les mesures de sécurité en découlant, et ne font donc pas appel au Service fédéral de sécurité. Toutefois, la mission des services de sécurité va au-delà de la simple protection des bâtiments, qui n'est pas distinguée clairement de celle du personnel, des étudiants et des visiteurs. C'est pourquoi il convient de doter le service de sécurité d'une base légale claire. Celle-ci s'inspire des règles analogues applicables aux entreprises de transport, ce qui se justifie d'autant plus qu'en vertu

³⁴ RS 120.72

³⁵ RS 120

de l'art. 9, al. 3, let. a, OSF, les CFF, par exemple, sont également responsables de la protection de leurs bâtiments.

L'al. 2 prévoit la possibilité de faire appel à des organisations privées. Le recours à de telles organisations doit être possible, en particulier parce que les petits établissements de recherche ne sont guère en mesure de faire appel à leur propre personnel et que certains besoins temporaires de protection accrue ne peuvent être satisfaits que par le biais de mandats confiés à des tiers.

Art. 36h Compétences

Sur le site des EPF et des établissements de recherche, la sécurité et l'ordre doivent être assurés en premier lieu par la police locale et c'est à celle-ci qu'il faut s'adresser en cas d'incidents. Mais lorsque des besoins spécifiques en matière de sécurité l'exigent, des services de sécurité peuvent être créés ou chargés des tâches correspondantes, dans le respect des principes de proportionnalité et d'emploi économe des fonds. Les services de sécurité veillent, au sens large, à l'ordre public à l'intérieur des bâtiments et dans le périmètre dont ils ont la responsabilité. Ce faisant, ils assument parfois des fonctions proches de celles de la police, ce qui commande la création d'une base légale formelle réglant leurs pouvoirs et leurs compétences. Les services de sécurité sont autorisés à faire respecter le règlement intérieur dans les bâtiments, interroger des personnes, procéder à des contrôles d'identité, et interpellé, contrôler et expulser les personnes dont le comportement n'est pas conforme aux prescriptions. Au demeurant, ils sont tenus de s'adresser à la police locale en cas d'incidents. Les services de sécurité n'ont pas de pouvoirs particuliers sur les voies et espaces publics se trouvant sur les terrains utilisés par une EPF ou un établissement de recherche, par exemple la terrasse du poly de Zurich. Lorsque les tâches de sécurité sont confiées à un tiers, celui-ci doit traiter les données nécessaires sur un système séparé, les EPF et les établissements de recherche se réservant contractuellement le droit d'être renseignés et de procéder à des contrôles (*al. 3*).

L'EPFL et le PSI détiennent une autorisation d'exploitation délivrée en vertu de la loi du 21 mars 2003 sur l'énergie nucléaire (LENu)³⁶ et peuvent être tenus de mettre sur pied une garde armée des installations nucléaires (art. 22, al. 2, let. b, et 23, al. 2, LENU). Ses tâches sont réglées dans l'ordonnance du 9 juin 2006 sur les équipes de surveillance des installations nucléaires (OESN)³⁷. Cette réglementation spéciale est réservée.

Art. 36i (Vidéosurveillance)

Une base légale pour la vidéosurveillance fait également défaut. Un recours systématique à la vidéosurveillance dans les périmètres des EPF et des établissements de recherche n'est pas prévu. Les dispositions générales sur la protection des données sont applicables: ainsi, la vidéosurveillance ne doit pas permettre de contrôler les prestations du personnel. Elle ne peut pas non plus être mise en place dans les salles de détente. La base légale applicable à tout le domaine des EPF doit néanmoins

³⁶ RS 732.1

³⁷ RS 732.143.2

permettre le recours isolé et proportionné à la vidéosurveillance par les services de sécurité. Conformément au principe de proportionnalité, les enregistrements qui ne sont pas requis dans le cadre d'une procédure ou d'un incident lié à la sécurité ne sont pas sauvegardés et doivent être détruits le plus rapidement possible, soit après 20 jours au plus (*al. 2*). Le délai de conservation des enregistrements sauvegardés est de 100 jours. Lorsqu'ils servent de moyen de preuve dans une procédure judiciaire pendante ou une procédure disciplinaire, ils peuvent être conservés plus longtemps (*al. 4*). Sous une forme garantissant l'anonymat, les enregistrements pourront aussi être utilisés à des fins d'instruction ou de prévention d'accidents.

À *l'al. 2*, le terme «sauvegarder» signifie que les données sont copiées sur un cédérom ou un autre support de données, afin d'éviter leur effacement par de nouvelles données ou leur destruction au terme du délai fixé. La sauvegarde des enregistrements ne s'applique qu'en cas d'incident lié à la sécurité et lorsqu'un premier visionnement effectué par la personne compétente en la matière, généralement le responsable de la sécurité, fait apparaître qu'ils pourraient comporter des informations utiles. Au contraire du premier visionnement et de la sauvegarde des enregistrements, leur analyse relève en principe des autorités mentionnées à *l'al. 3*, étant entendu qu'une procédure disciplinaire reste possible.

L'analyse englobe l'examen approfondi des enregistrements ainsi que les autres examens et enquêtes qui s'avèreraient nécessaires, conformément au principe qui veut que la poursuite pénale relève des autorités pénales. Des dispositions spéciales relatives à la vidéosurveillance et notamment à la durée de conservation des enregistrements s'appliquent aux détenteurs d'une autorisation d'exploitation au sens de la LENu. Par conséquent, les dispositions en matière de vidéosurveillance découlant de la législation sur l'énergie nucléaire sont réservées à *l'al. 5*.

Art. 37, al. 2^{bis} (Voies de recours)

Le nouvel art. 37, al. 2^{bis}, qui introduit des exceptions à *l'al. 2*, vise à clarifier les compétences de base du Conseil des EPF, notamment la conduite stratégique exercée dans le cadre de la loi sur les EPF et des objectifs stratégiques ainsi que la surveillance. Dans le cas des décisions visées, les deux EPF et les établissements de recherche n'ont pas qualité pour recourir.

En ce qui concerne les décisions en matière de surveillance, on élimine en même temps une insécurité juridique mise en évidence par une décision du Tribunal administratif fédéral (TAF): il ressort de l'arrêt A-5758/2012 du 15 octobre 2013 que les EPF et les établissements de recherche peuvent recourir contre les directives contraignantes du Conseil des EPF. Selon le TAF, les directives contraignantes imposées aux EPF et aux établissements de recherche par le Conseil des EPF dans le cadre de sa mission de surveillance concernent les institutions en tant qu'établissements autonomes de droit public au sens de l'art. 5, al. 1, PA. Le TAF est d'avis que de telles mesures ne sont pas en l'espèce un simple acte interne ou d'organisation générale émanant du Conseil des EPF. Il en découle que les EPF et les établissements de recherche peuvent, selon la pratique actuelle du TAF, déposer un recours au moins dans des procédures de droit de surveillance, mais vraisemblablement aussi dans d'autres procédures dirigées à leur encontre par le Conseil des

EPF, pour autant que les décisions concernées imposent des obligations aux institutions ou pourraient le faire. Selon la pratique actuelle du TAF, les recours peuvent être formés aussi bien contre des décisions incidentes (si les conditions d'une contestation par voie d'un recours distinct sont réunies) que contre des décisions finales (décisions mettant formellement un terme à une procédure) rendues par le Conseil des EPF. Le TAF a confirmé cette position juridique deux ans plus tard dans son arrêt A-678/2015 du 28 juillet 2015.

Ces deux procédures de recours devant le TAF ont retardé considérablement la procédure de surveillance. Les possibilités de recours entravent la mise en œuvre des décisions du Conseil des EPF ainsi que leur efficacité, en particulier celle des mesures relevant du droit de la surveillance, et peuvent entraîner une surcharge disproportionnée. Dans ce contexte, le CDF a recommandé dans son rapport d'audit susmentionné «Efficacité de la conduite stratégique et de la surveillance du domaine des EPF par le Conseil des EPF» que soit supprimé le droit des EPF et des établissements de recherche de recourir devant le TAF contre des mesures de surveillance imposées par le Conseil des EPF.

Selon l'Office fédéral de la justice (OFJ), l'exclusion unique et explicite de la possibilité de recourir lorsqu'il s'agit de questions relatives à la surveillance pourrait être comprise en ce sens qu'un recours est possible contre toutes les autres décisions du Conseil des EPF qui relèvent de ses compétences de base. Il ne serait cependant pas opportun que les institutions aient la possibilité de recourir contre de telles décisions (par exemple la répartition des moyens, le rejet d'une demande déposée par une institution pour le financement d'un projet concret ou la non-observation d'une proposition de nomination d'un nouveau professeur). Il n'est en principe pas dans l'intérêt public que des unités administratives puissent porter devant les tribunaux des différends les opposant à leur autorité de surveillance appartenant au même domaine administratif.

C'est pourquoi l'al. 2^{bis} exclut également la possibilité de faire recours contre ces décisions. Selon la doctrine dominante, les directives qu'une autorité supérieure donne à l'entité surveillée ne constituent pas des décisions susceptibles de recours au sens de l'art. 5 PA; selon le droit en vigueur, les institutions ne peuvent donc pas non plus recourir contre ces décisions. L'exclusion de la possibilité de recourir ne concerne que l'unité constituée par l'institution, et non les individus qui la composent. La garantie de l'accès au juge prévue à l'art. 29a Cst. est ainsi respectée.

Ainsi, le nouvel al. 2^{bis} dispose que les EPF et les établissements de recherche n'ont pas qualité pour recourir contre les décisions prises par le Conseil des EPF dans le cadre de ses compétences de base en vertu des art. 16a, al. 1 et 2 (limitations d'admission), et 25, al. 1, let. a (stratégie du domaine des EPF dans le cadre des objectifs stratégiques fixés par le Conseil fédéral), c (controlling stratégique), d (approbation des plans de développement du domaine des EPF et contrôle de leur exécution), e (engagements et nominations qui relèvent de la compétence du Conseil des EPF) et g (coordination et planification au sens de la LEHE), al. 4 (exercice de la surveillance du domaine des EPF), 33a, al. 3 (réalisation des objectifs stratégiques du Conseil fédéral), 34b^{bis}, al. 1 (cession de l'usage), 34d, al. 3 (augmentation des taxes) et 35b, al. 2 (maintien de la valeur et de la fonction des immeubles), de la loi sur les EPF.

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

Art. 37b Droit disciplinaire

Actuellement, les dispositions sur les mesures disciplinaires prononcées à l'encontre des étudiants, des auditeurs et des doctorants sont fixées dans des ordonnances qui ont été édictées par les Directions de l'EPFZ et de l'EPFL, à savoir le Règlement disciplinaire du 2 novembre 2004 de l'EPF de Zurich³⁸ et le Règlement disciplinaire du 15 décembre 2008 concernant les étudiants de l'École polytechnique fédérale de Lausanne³⁹. Ces deux règlements sont fondés sur l'ordonnance du 13 novembre 2003 sur l'EPFZ et l'EPFL⁴⁰. S'agissant de la base légale des mesures disciplinaires, la jurisprudence⁴¹ tend à admettre qu'il convient en tout cas d'inscrire les grandes lignes de ces mesures dans une loi au sens formel. Ainsi, les mesures disciplinaires sévères, qui portent une atteinte grave au statut juridique des personnes concernées (p. ex. le retrait d'un titre académique, l'exclusion de certains cours, la non-admission à un cycle d'études ou l'exclusion de l'EPF ou de l'établissement de recherche), doivent être prévues directement dans la loi sur les EPF. L'al. 3 énonce les mesures possibles en cas d'infraction grave ou répétée. Le retrait du titre académique peut être prononcé non seulement pour des infractions disciplinaires graves et donc à l'issue d'une procédure disciplinaire, mais aussi en cas d'infraction aux règles relatives à l'intégrité scientifique (art. 20a, al. 3, de la loi sur les EPF). Les dispositions d'exécution (compétences, procédure, etc.) peuvent être édictées par les deux EPF ou existent déjà dans les règlements en vigueur. Il en va de même pour les établissements de recherche, qui peuvent si nécessaire prévoir des ordonnances en la matière. Les dispositions de la PA sont par ailleurs applicables.

L'al. 4 autorise les institutions du domaine des EPF à s'informer mutuellement sur les infractions disciplinaires graves, sur demande écrite concernant des cas particuliers. Étant donné qu'il est assez facile de passer d'une EPF à l'autre, cette disposition doit prévenir qu'un étudiant exclu de l'une des deux écoles pour infraction disciplinaire grave ne s'inscrive au semestre suivant à l'autre école. Cet échange

³⁸ RS 414.138.1

³⁹ RS 414.138.2

⁴⁰ RS 414.110.37

⁴¹ Voir Tschannen/Zimmerli/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 478 s. et ATF 129 I 12 consid. 8.5.

d'information doit permettre aux EPF de prendre la décision d'admission en connaissance de l'infraction disciplinaire.

5 Conséquences

5.1 Conséquences pour la Confédération

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

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

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

5.3 Conséquences pour l'économie, la société et l'environnement

Le projet n'a pas de conséquences pour l'économie, la société et l'environnement; les questions relatives à ces domaines n'ont dès lors pas fait l'objet d'un examen approfondi.

6 Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

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

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

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

6.3 Forme de l'acte à adopter

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

6.4 Frein aux dépenses

Le projet ne prévoit pas de nouvelles dispositions en matière de subventions qui entraîneraient des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou des dépenses périodiques de plus de 2 millions de francs. Il n'est donc pas soumis au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.).

6.5 Délégation de compétences législatives

La mise en œuvre du projet requiert des adaptations de l'ordonnance du 18 septembre 2003 sur le corps professoral des EPF⁴², qui se fondera dorénavant aussi sur l'art. 17 de la loi sur les EPF (cf. commentaire de l'art. 17 du projet), ainsi que des adaptations de l'ordonnance du 5 décembre 2014 sur les finances et la comptabilité du domaine des EPF⁴³, qui sera complétée pour comprendre les modalités de l'affectation du produit de la vente d'énergie (cf. commentaire de l'art. 10a du projet).

6.6 Protection des données

Le projet contient également des dispositions relatives au traitement des données personnelles (voir art. 36a et 36f). Les dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données⁴⁴ sont respectées. La collecte des données et les finalités de leur traitement sont réglementées. La collecte et les finalités sont également reconnaissables pour les personnes concernées et le consentement de celles-ci est nécessaire.

⁴² RS 172.220.113.40

⁴³ RS 414.123

⁴⁴ RS 235.1

Liste des abréviations

Al.	Alinéa
Art.	Article
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDF	Contrôle fédéral des finances
Ch.	Chiffre
Cst.	Constitution
DEFER	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
DFF	Département fédéral des finances
EPF	École polytechnique fédérale
EPFL	École polytechnique fédérale de Lausanne
EPFZ	École polytechnique fédérale de Zurich
FF	Feuille fédérale
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FRI	Formation, recherche et innovation
IFAEPE	Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LCF	Loi du 28 juin 1967 sur le contrôle des finances (RS 614.0)
LCo	Loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS 172.061)
Let.	Lettre
LFEM	Laboratoire fédéral d'essai des matériaux et de recherche
LMSI	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (RS 120)
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)
MWh	mégawattheure
Opers-EPF	Ordonnance du 15 mars 2001 sur le personnel du domaine des EPF (RS 172.220.113)
OSF	Ordonnance du 27 juin 2001 sur la sécurité relevant de la compétence fédérale (RS 120.72)
p. ex.	Par exemple
PA	Loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (RS 172.021)
PSI	Institut Paul Scherrer

RO	Recueil officiel du droit fédéral
RS	Recueil systématique du droit fédéral
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
TAF	Tribunal administratif fédéral
WSL	Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage

