13.110

**Protection des titres et reconnaissance
des filières formelles, y compris des masters postgrades
des hautes écoles spécialisées**

**Rapport donnant suite au postulat 12.3019 et proposant le classement
de la motion 11.3921**

du 18 décembre 2013

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous proposons de classer l'intervention parlementaire ci-après:

2011 M 11.3921 Masters postgrades des HES. Maintien de la reconnaissance
et de la protection des titres
(CE 06.12.2011; CN 29.05.2012)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs,
l'expression de notre haute considération.

18 décembre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Le rapport présente tout d'abord les réglementations en vigueur dans les domaines de la reconnaissance des diplômes bachelor, master et master de formation continue délivrés par les hautes écoles et de la protection des titres. Actuellement, seuls les diplômes bachelor, master et master postgrades délivrés par les hautes écoles spécialisées (HES) sont reconnus par la Confédération et également protégés par le droit fédéral, comme c'est le cas des diplômes des institutions fédérales du domaine des hautes écoles. Dans l'actuelle loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES), la Confédération régleme d'importants aspects des formations, formations postgrades et titres HES, exigeant des autorisations et l'accréditation des programmes, ce qui n'est pas le cas pour les autres types de hautes écoles.

Le rapport précise accessoirement qu'il n'existe de reconnaissance fédérale des diplômes en dehors du domaine des HES que dans le domaine de la formation professionnelle, en particulier dans celui de la formation professionnelle supérieure, ainsi que dans certaines réglementations professionnelles relevant du droit fédéral. Dans ces deux domaines, la Confédération fixe également des exigences relatives au contenu des formations et effectue des contrôles.

Le rapport expose ensuite la situation telle qu'elle se présentera avec la future loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). Cette loi ne prévoit aucune reconnaissance fédérale des diplômes du domaine des hautes écoles ni aucune protection des titres par le droit fédéral. Par conséquent, comme c'est le cas actuellement pour les diplômes des universités cantonales et des hautes écoles pédagogiques, les diplômes HES auront le statut de diplômes de hautes écoles spécialisées publiques (à l'avenir: hautes écoles spécialisées bénéficiant d'une accréditation d'institution), cantonales ou intercantionales, et la protection des titres sera régie par le droit cantonal. En tant qu'organe commun de la Confédération et des cantons et qu'organe politique supérieur des hautes écoles, la Conférence suisse des hautes écoles, dans sa fonction de Conseil des hautes écoles, aura à l'avenir la compétence d'édicter des dispositions portant notamment sur «la dénomination uniforme des titres», sur «la reconnaissance des diplômes» et sur la «formation continue». Sur cette base, elle pourrait édicter des dispositions sur la reconnaissance à l'échelle nationale des diplômes bachelor et master, mais également des diplômes de formation continue.

Le rapport montre enfin que le maintien de la reconnaissance fédérale et le maintien de la protection des titres par le droit fédéral demandés par le postulat 12.3019 et la motion 11.3921 seraient en contradiction avec la Constitution (Cst.)¹ et avec la LEHE. L'art. 63a Cst., en effet, ne confère pas à la Confédération une compétence constitutionnelle lui permettant de maintenir dans la LEHE l'actuelle réglementation relative aux HES. La LHES actuelle (qui sera abrogée dès l'entrée en vigueur de la LEHE), avec ses directives détaillées relatives aux filières de formation et aux filières postgrades et ses procédures d'autorisation et d'accréditation de programmes menées par la Confédération, se fonde entre autres sur l'article relatif à la formation professionnelle de l'ancienne Constitution fédérale. Une réglementation en ce sens laisserait par ailleurs supposer que la Confédération continue à régler et à contrôler les filières de formation HES et les filières postgrades HES.

¹ RS 101

Dans le domaine des diplômes master postgrades, une reconnaissance fédérale irait également à l'encontre de l'art. 3, let. i, LEHE, qui énonce comme objectif la prévention des distorsions de la concurrence entre les hautes écoles et la formation professionnelle supérieure. Enfin, une telle réglementation contredirait l'objectif du législateur, qui vise à l'uniformisation des conditions-cadres applicables à tous les types de hautes écoles.

Au vu de ces considérations, le rapport conclut que le maintien de la reconnaissance fédérale des diplômes délivrés par les HES demandé par les auteurs du postulat et de la motion n'est pas possible. Avec la nouvelle LEHE, des conditions-cadres uniformes sont créées pour l'ensemble des hautes écoles, notamment dans les domaines de la reconnaissance des diplômes et de la protection des titres. Le Conseil des hautes écoles, qui sera le futur organe politique supérieur des hautes écoles suisses, devra décider, après avoir tenu compte de l'ensemble des facteurs, dans quelle mesure il fera usage de sa compétence d'édicter des prescriptions sur la reconnaissance des diplômes et sur la formation continue. Il convient par ailleurs de noter que la nouvelle accréditation d'institution, qui relèvera de la compétence du nouveau Conseil d'accréditation, permet de se rapprocher de facto d'une reconnaissance des diplômes sur le plan national. Pour les raisons précitées, le Conseil fédéral demande le rejet du postulat.11.3921.

2 Introduction

En réponse au postulat CSEC-CN 12.3019 concernant la «Protection des titres délivrés par les filières formelles, y compris des masters postgrades des HES», le Conseil fédéral est chargé dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE)², de présenter au Parlement un rapport concernant la création des bases légales permettant de garantir que la Confédération continuera de reconnaître les titres délivrés par les filières formelles, en particulier les masters postgrades délivrés par les HES, et que les titres concernés resteront protégés.

La motion Ivo Bischofberger 11.3921 «Masters postgrades des HES. Maintien de la reconnaissance et de la protection des titres» charge le Conseil fédéral de créer, dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE), des bases légales permettant de garantir que la Confédération continuera de reconnaître les masters postgrades délivrés par les hautes écoles spécialisées (HES) et que les titres concernés resteront protégés. La réglementation actuelle restera en vigueur jusque-là. Le message FRI 2013 à 2016 devra être rédigé en conséquence.

Le postulat CSEC-CN 12.3019 a été déposé le 24 février 2012. Dans sa réponse du 21 mars 2012, le Conseil fédéral propose de l'accepter.

La motion 11.3921, déposée le 29 septembre 2011 par le conseiller aux Etats Ivo Bischofberger (PDC/AI), a précédé le postulat. Elle demandait le maintien de la reconnaissance fédérale et de la protection des titres délivrés par les filières d'études master postgrades proposées par les HES. L'auteur de la motion proposait notamment la création d'une base légale dans la LEHE en vue d'assurer à l'avenir égale-

² FF 2011 6863

ment la reconnaissance fédérale et la protection des titres des filières d'études master postgrades HES. Il demandait que la réglementation en vigueur soit maintenue dans l'intervalle. La motion visait à inciter le Conseil fédéral à renoncer, dans le message FRI 2013 à 2016, à supprimer la reconnaissance fédérale des diplômes master postgrades délivrés par les HES pour le 1^{er} janvier 2013 déjà. Dans sa réponse du 23 novembre 2011, le Conseil fédéral a rejeté la motion en faisant valoir que l'abandon de la reconnaissance fédérale des filières d'études master postgrades permettait de distinguer clairement les filières précitées de celles accréditées et sanctionnées par le bachelor et le master, d'une part, et des filières de formation professionnelle supérieure reconnues et réglementées à l'échelle fédérale³, d'autre part. Il a ajouté que cette mesure permettait par ailleurs un alignement sur la situation des hautes écoles universitaires, dont les formations continues ne sont elles non plus ni réglementées ni reconnues par les cantons. A l'encontre de la proposition du Conseil fédéral, le Conseil des Etats a accepté la motion 11.3921 le 6 décembre 2011. Le 29 mai 2012, le Conseil national a également accepté la motion par 142 voix contre 16.

Par la même occasion, le Conseil national a adopté le postulat de la CSEC-CN 12.3019, qui fait l'objet du présent rapport. Ce postulat intègre l'exigence de la motion Bischofberger concernant la reconnaissance fédérale et la protection des titres délivrés par les filières d'études formelles. Le Conseil national l'a accepté le 29 mai 2012.

Lors de la session d'automne 2012, l'Assemblée fédérale a adopté les crédits et les modifications législatives demandées dans le cadre du message FRI 2013 à 2016⁴. Suite à l'acceptation de la motion 11.3921, l'Assemblée fédérale n'est pas entrée en matière sur la proposition du Conseil fédéral d'abroger la reconnaissance fédérale et de réglementer les diplômes master postgrades à compter du 1^{er} janvier 2013 par une modification de la loi du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)⁵. La reconnaissance fédérale des diplômes master postgrades et les prescriptions fédérales correspondantes restent de ce fait en vigueur jusqu'au moment de l'abrogation de la loi sur les hautes écoles spécialisées et, partant, jusqu'au moment de l'entrée en vigueur de la LEHE. Une partie des revendications de l'auteur de la motion ont ainsi été remplies.

3 Bases: reconnaissance des diplômes et protection des titres aujourd'hui

3.1 Introduction

En Suisse, on distingue actuellement entre les hautes écoles universitaires (universités cantonales et écoles polytechniques fédérales), les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques. Tous les types de hautes écoles délivrent aujourd'hui

³ Voir le rapport en réponse au postulat CSEC-CN 05.3716 concernant «Ordonnance sur les titres attribués par les hautes écoles spécialisées»

⁴ Cf. FF 2012 2857

⁵ RS 414.71

d'hui des diplômes répondant aux critères de Bologne⁶ (bachelor et master). Le troisième niveau de qualification (doctorat) est actuellement proposé uniquement par les hautes écoles universitaires et ne fait pas l'objet du présent rapport. Les formations continues font partie du mandat de prestations des hautes écoles. Il s'agit de filières de formation qui s'adressent en règle générale à des titulaires d'un diplôme délivré par une haute école ou de formations équivalentes qui, au terme d'un premier cycle d'études et sur la base d'une expérience professionnelle, souhaitent reprendre à nouveau des études leur permettant «d'approfondir leurs connaissances dans un domaine d'études particulier ou d'acquérir de manière ciblée de nouvelles connaissances dans d'autres domaines»⁷. Les hautes écoles font aujourd'hui la distinction entre les filières sanctionnées par un certificat CAS (au moins 10 crédits ECTS), les filières sanctionnées par un diplôme DAS (au moins 30 crédits ECTS) et les filières d'études master postgrades MAS ou EMBA (au moins 60 crédits ECTS).

Dans son message relatif au projet de loi sur la formation continue (LFCo)⁸, le Conseil fédéral tente d'inscrire au niveau de la loi la distinction entre formation formelle, formation non formelle et formation informelle qui s'est établie au cours des dernières années à l'échelle internationale⁹. Alors que le bachelor, le master et le doctorat délivrés par les hautes écoles relèvent de la formation formelle, la formation continue du domaine des hautes écoles, c'est-à-dire également les diplômes master postgrades (MAS ou EMBA), fait partie de la formation non formelle¹⁰.

3.2 Compétence de légiférer dans le domaine des hautes écoles¹¹

Le législateur fédéral ne peut accomplir que les tâches qui lui incombent dans le cadre des attributions conférées à la Confédération (art. 3 et 42 Cst.). En vertu de l'art. 62 Cst., le domaine des hautes écoles relève, en tant qu'élément s'inscrivant dans le contexte de l'instruction publique, de la compétence des cantons. La Confédération ne dispose que d'une compétence parallèle pour gérer ses propres hautes écoles et est tenue de soutenir financièrement les hautes écoles cantonales (art. 63a,

⁶ Suite à la signature par la Suisse de la déclaration de Bologne (*«Joint Declaration of the European Ministers of Education Convened in Bologna on the 19th of June 1999»*), toutes les filières de formation des hautes écoles suisses ont été restructurées en vue de leur intégration dans l'espace européen de l'enseignement supérieur. Les premiers diplômes bachelor ont été délivrés dès 2004 et, depuis le semestre d'automne 2008/2009, tous les étudiants commencent leurs études sous le régime de Bologne dans les hautes écoles suisses. Dans son rapport en réponse au postulat 05.3716 «Ordonnance sur les titres attribués par les hautes écoles spécialisées», le Conseil fédéral a traité de manière approfondie la question de la réglementation des titres dans le cadre de la réforme de Bologne.

⁷ Cf. art. 8, al. 1, LHES; décisions de la Conférence des recteurs des universités suisses CRUS sur les structures et dénominations des diplômes de formation continue universitaire, novembre 2003; normes de qualité des formations continues universitaires du 22 novembre 1996 de la commission de la formation continue de la Conférence sur la formation continue; Ehrenzeller/Sahlfeld, St. Galler Kommentar zu Art. 63a BV, Rz. 48

⁸ Message du 15 mai 2013 relatif à la loi sur la formation continue (LFCo), FF 2013 3274

⁹ Voir décision de la commission de la Communauté européenne, direction générale Education et culture (2001). La classification selon les formes d'institution a été proposée par l'UNESCO, l'OCDE et l'UE (cf. UNESCO, 1997, OCDE, 2003, Commission européenne, 2006)

¹⁰ Voir message du 15 mai 2013 relatif à la LFCo, FF 2013 3274, 3281 ss., 3288, 3307 ss

¹¹ Voir rapport du DFE en réponse au postulat «Ordonnance sur les titres attribués par les hautes écoles spécialisées» (05.3716)

al. 1 et 2, Cst.). De ce fait, la Confédération ne peut réglementer la reconnaissance des diplômes et les titres décernés par les hautes écoles *que dans le domaine de ses propres institutions de niveau haute école*, à savoir les deux écoles polytechniques fédérales (EPF) et les autres institutions de niveau haute école (par ex. Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle [IFFP] ou Haute école fédérale de sport de Macolin [HEFSM; en relation avec l'art. 68 Cst.]). En ce qui concerne la reconnaissance des diplômes et la protection des titres décernés par les hautes écoles universitaires cantonales et les hautes écoles pédagogiques, la Confédération ne dispose, du point de vue constitutionnel, d'aucune compétence de légiférer, les hautes écoles universitaires relevant de la compétence des cantons. En ce qui concerne les hautes écoles spécialisées, la Confédération réglemente actuellement la reconnaissance des diplômes et les titres dans la loi sur les hautes écoles spécialisées (LHES). La LHES actuelle se fonde encore sur l'article relatif à la formation professionnelle de la Constitution fédérale du 28 mai 1874 (ancienne Constitution fédérale, aCst.). Cet article (art. 34^{ter}, al. 1, let. g, aCst.) a été remplacée par l'actuel art. 63 Cst. La nouvelle disposition constitutionnelle contenue à l'art. 63a, al. 3, Cst. charge 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. Le ch. 4 du présent rapport traite des effets de la future nouvelle LEHE sur la reconnaissance des diplômes et la protection des titres.

Dans le contexte de la protection des titres en relation avec les diplômes des hautes écoles, la Confédération dispose également de compétences dans le domaine du *droit pénal* et de la *législation sur la concurrence*. En matière de protection des titres, il convient de citer plusieurs éléments constitutifs d'infractions selon le code pénal (CP)¹², notamment l'escroquerie (art. 146 CP) et l'atteinte astucieuse aux intérêts pécuniaires d'autrui (art. 151 CP). Toutefois, l'abus de titre ne relève du droit pénal que si l'auteur fait preuve d'une énergie criminelle considérable dans l'infraction contre le patrimoine.

La loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)¹³ contient par ailleurs une interdiction générale d'usurpation des titres. Cette loi ne protège cependant pas les titres mais condamne leur utilisation abusive dans la compétitivité économique. Le port abusif d'un titre n'est condamnable que s'il fausse les effets de la concurrence et va ainsi à l'encontre du principe de bonne foi (art. 3, let. c, LCD). La protection contre l'indication de données inexacts ou induisant en erreur, également en matière d'usurpation de titres, est assurée par le biais de dispositions du droit pénal et civil (art. 23 LCD).

Les réglementations actuelles relatives à la reconnaissance des diplômes et à la protection des titres décernés par les hautes écoles spécialisées, les hautes écoles universitaires, les hautes écoles pédagogiques et les instituts fédéraux de niveau haute école sont présentées ci-après. La reconnaissance des diplômes et la protection des titres dans le domaine de la formation professionnelle supérieure ainsi qu'un choix de réglementations professionnelles fédérales sont également commentés.

¹² RS 311.0

¹³ RS 241

3.3 Domaine des hautes écoles

3.3.1 Hautes écoles spécialisées

On compte actuellement en Suisse sept hautes écoles spécialisées de droit public¹⁴ et deux hautes écoles spécialisées privées autorisées par le Conseil fédéral¹⁵.

En vertu de l'article de l'ancienne Constitution sur la formation professionnelle (art. 34^{ter}, al. 1, let. g, aCst.), la *Confédération* a pu se doter de *compétences de pilotage et de réglementation étendues* à travers l'adoption de la loi sur les hautes écoles spécialisées (LHES). Les HES sont gérées par des organes cantonaux ou intercantonaux. La gestion d'une haute école spécialisée implique cependant une autorisation préalable du Conseil fédéral. La Confédération assume ses compétences dans le cadre de la LHES en étroite coordination avec les cantons, coordination qui avait déjà présidé à la création des HES¹⁶ et qui s'est encore renforcée lors de la révision partielle de la LHES¹⁷. Cette coordination se reflète également dans l'introduction du Masterplan, sorte de planification de la politique des HES à l'échelle nationale¹⁸, dans la conclusion d'une convention master HES entre la Confédération et les cantons¹⁹ ainsi que dans les nombreuses consultations des cantons dans le cadre des procédures d'autorisation et d'approbation et de l'adoption des dispositions d'exécution.

Les nouvelles filières d'études bachelor proposées par les HES qui ne figurent pas dans l'ordonnance du département²⁰ doivent faire l'objet d'une autorisation à titre d'essai et pour une durée limitée délivrée par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR)²¹ et être soumises ensuite à un examen de qualité (accréditation des programmes) jusqu'au moment de la remise des premiers diplômés²². L'ensemble des nouvelles filières d'études master sont soumises à des procédures d'autorisation et d'accréditation²³. Les diplômes de la formation formelle décernés par les hautes écoles spécialisées suisses sont *reconnus par la Confédération*. Le DEFR reconnaît les diplômes pour autant que les filières d'études qui les délivrent satisfassent aux exigences du droit fédéral. Il détermine par ailleurs les titres²⁴. Les structures actuelles des titres bachelor et master HES protégés par la

¹⁴ Haute école spécialisée de la Suisse occidentale (HES-SO), Berner Fachhochschule (BFH), Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Fachhochschule Zentralschweiz (FHZ), Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana (SUPSI), Zürcher Fachhochschule (ZFH), Fachhochschule Ostschweiz (FHO).

¹⁵ Haute école spécialisée Kalaidos, Haute école spécialisée Les Roches-Gruyère

¹⁶ Message du 29 mai 2009 relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE), FF 2009 4067, ici 4086
¹⁷ RO 2005 4635

¹⁸ Message du 29 mai 2009 relatif à la LEHE, FF 2009 4067, ici 4087

¹⁹ Convention master HES, RS 414.713.1

²⁰ Annexe de l'ordonnance du DFE du 2 septembre 2005 concernant les filières d'études, les études postgrades et les titres des hautes écoles spécialisées, RS 414.712

²¹ Art. 1, al. 4, de l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur les hautes écoles spécialisées (OHES, RS 414.711)

²² Art. 17a, al. 1, 2^e phrase, al. 2, LHES, en relation avec les directives du DEFR du 4 mai 2007 pour l'accréditation des hautes écoles spécialisées et de leurs filières d'études (directives d'accréditation des HES). La procédure permet d'assurer le respect des normes de qualité des contenus.

²³ Art. 1, al. 4, LHES en relation avec l'art. 3, al. 1, de la Convention master HES

²⁴ Art. 7, al. 3, LHES; les tâches du département sont précisées dans l'ordonnance du DFE concernant les filières d'études, les études postgrades et les titres dans les hautes écoles spécialisées

Confédération sont mentionnées à l'art. 6 de l'ordonnance du DEFR du 2 septembre 2005 concernant les filières d'études, les études postgrades et les titres dans les hautes écoles spécialisées.

Les diplômes master postgrades MAS et EMBA décernés par les hautes écoles spécialisées sont également reconnus par la Confédération pour autant qu'ils satisfassent aux exigences du droit fédéral²⁵. La Confédération ne contrôle toutefois actuellement ni les contenus ni la qualité des offres. Les hautes écoles spécialisées tiennent une liste des diplômes master postgrades reconnus par la Confédération²⁶. Ce type de reconnaissance trouve son origine dans la phase de lancement des hautes écoles spécialisées. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision partielle de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (LHES) en octobre 2005, diverses formations continues (filières d'études postgrades) du domaine des HES étaient réglementées et subventionnées par la Confédération. La gestion de filières d'études postgrades et la remise de diplômes fédéraux postgrades présupposaient à l'époque l'autorisation préalable du DFE²⁷. La procédure d'autorisation des filières d'études postgrades et, partant, également l'examen du respect des conditions légales ont été abrogés lors de la révision partielle de la LHES en 2005, notamment dans la perspective du renforcement futur de l'autonomie des hautes écoles. Suite à l'abrogation des procédures d'autorisation, la Confédération a cessé de subventionner les offres postgrades, la reconnaissance fédérale et la protection des titres ayant toutefois été maintenues.

Dans le domaine des hautes écoles spécialisées, les titres sont protégés sur la base de la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées (art. 22, al. 1, en relation avec l'art. 7, al. 4, LHES). Des dispositions visant la protection des titres sont par ailleurs contenues dans les législations cantonales sur les HES²⁸. L'ordonnance du 11 septembre 1996 relative à la création et à la gestion des hautes écoles spécialisées (OHES)²⁹ protège les titres obtenus selon l'ancien droit et règle le droit de porter le nouveau titre bachelor pour les titulaires d'un diplôme HES obtenu selon l'ancien droit³⁰. Les titulaires de diplômes délivrés par des écoles antérieures aux HES peuvent en outre demander auprès du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) l'obtention a posteriori du titre³¹. Les titres HES obtenus a posteriori sont également protégés³².

²⁵ Art. 8, al. 2, let. b, LHES; art. 5, al. 1, et art. 7 de l'ordonnance du DEFR du 2 septembre 2005 concernant les filières d'études, les études postgrades et les titres dans les hautes écoles spécialisées (RS 414.712)

²⁶ Art. 2 de l'ordonnance du DEFR du 2 septembre 2005 concernant les filières d'études, les études postgrades et les titres dans les hautes écoles spécialisées (RS 414.712)

²⁷ DEFR depuis le 1^{er} janvier 2013

²⁸ Voir par ex. l'art. 61 de la loi du 19.6.03 sur la Haute école spécialisée bernoise (RSB 435.411), l'art. 82a, al. 5, de l'ordonnance du 5.5.04 sur la Haute école spécialisée bernoise (RSB 435.811), le § 5 de la Gesetz über die tertiäre Bildung du 24.10.01 du canton de Thurgovie (GS 414.2) et de l'art. 37 de la Zürcher Fachhochschulgesetz du 2.4.07 (GS 414.10)

²⁹ RS 414.711

³⁰ Art. 26, OHES, en relation avec les dispositions transitoires relatives à la révision partielle du 14 septembre 2005, let. A et B

³¹ Ordonnance du DEFR du 4 juillet 2000 sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée (RS 414.711.5)

³² Art. 25, al. 1, LHES, en relation avec l'art. 26 OHES, en relation avec l'annexe A et B

Les diplômes master postgrades *MAS* et *EMBA* délivrés par les HES bénéficient aujourd'hui également de la protection des titres par la Confédération³³. Les diplômes décernés selon l'ancien droit sont protégés par les dispositions transitoires fixées à l'art. 8, al. 2, de l'ordonnance du DEFR du 2 septembre 2005 concernant les filières d'études, les études postgrades et les titres dans les hautes écoles spécialisées³⁴.

3.3.2 Universités cantonales

On compte en Suisse dix universités de droit public³⁵. Elles relèvent du canton. La Confédération ne dispose d'aucune compétence de légiférer. La loi du 8 octobre 1999 sur l'aide aux universités (LAU)³⁶ fixe les conditions d'obtention de subventions fédérales et règle la coordination entre la Confédération et les cantons universitaires. Les universités et leurs filières ne sont pas soumises à une accréditation selon le droit fédéral. Pour pouvoir bénéficier des subventions fédérales, elles sont cependant tenues de respecter les directives en matière d'assurance qualité émises par la Conférence universitaire suisse (CUS) et de se soumettre au contrôle de l'organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses (OAQ) (audits de qualité; art. 11, al. 3, let. a, LAU; art. 3, al. 4, de l'ordonnance du 13 mars 2000 relative à la loi fédérale sur l'aide aux universités (OAU)³⁷ ³⁸. La Confédération ne pose pas de conditions minimales en termes de contenus pour les filières d'études et les titres. Les universités sont toutefois tenues de respecter les bases légales édictées par la Conférence universitaire suisse (CUS), organe commun de coordination de la Confédération et des cantons³⁹. Les diplômes bachelor, master et de formation continue décernés par les universités cantonales sont des diplômes cantonaux publics et non des diplômes reconnus par la Confédération, comme c'est le cas, par exemple, pour les diplômes HES. Les universités bénéficiant de subventions en vertu de la LAU sont inscrites en tant que hautes écoles reconnues dans un registre tenu par la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS)⁴⁰.

La protection des titres délivrés par les universités se fonde sur le *droit cantonal*. La LAU ne contient aucune disposition sur la protection des titres. Plusieurs lois cantonales contiennent actuellement des dispositions visant à protéger les titres ainsi que

³³ Art. 7, al. 1, de l'ordonnance du DEFR du 2 septembre 2005 concernant les filières d'études, les études postgrades et les titres dans les hautes écoles spécialisées (RS 414.712), en relation avec l'art. 8, al. 2 et 3, LHES

³⁴ RS 414.712

³⁵ Universités de Bâle, de Berne, de Fribourg, de Genève, de Lausanne, de Neuchâtel, de St-Gall, de Zurich, de Lucerne et de la Suisse italienne (Università della Svizzera italiana)

³⁶ RS 414.20

³⁷ RS 414.21

³⁸ Cf. Directives du 7 décembre 2006 pour l'assurance qualité dans les hautes écoles universitaires suisses édictées par la Conférence universitaire suisse (CUS) (RS 414.205.2)

³⁹ La CUS a édicté des directives très complètes en ce qui concerne l'assurance qualité, l'accréditation et la réforme de Bologne.

⁴⁰ La question de savoir si les diplômes décernés par les universités cantonales peuvent aujourd'hui être considérés comme reconnus par les cantons reste ouverte.

des dispositions pénales⁴¹. Par ailleurs, dans plusieurs cantons, les statuts des universités prévoient le retrait des titres en cas d'abus⁴². En vertu du principe de territorialité dans le droit pénal, les dispositions pénales d'une loi cantonale sur les universités ne s'appliquent cependant pas si une personne usurpe un titre dans un canton autre que celui dans lequel le titre a été délivré. Dans la plupart des cantons, les titres académiques sont de ce fait également protégés par le droit pénal en matière de contraventions⁴³. Les titulaires d'une licence ou d'un diplôme selon l'ancien droit peuvent prétendre au titre de master⁴⁴, qui est lui par contre protégé par la loi.

3.3.3 Ecoles polytechniques fédérales

En vertu de l'art. 63a, al. 1, Cst., la Confédération peut créer, reprendre ou gérer ses propres hautes écoles et institutions du domaine des hautes écoles et, par conséquent, édicter des réglementations pour ses propres hautes écoles. L'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) et l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) sont gérées par la Confédération (art. 1, al. 2, loi du 4 octobre 1991 sur les EPF)⁴⁵ et sont rattachées au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) (art. 4, al. 1, de la loi sur les EPF). Il s'agit toutefois d'institutions fédérales de droit public autonomes disposant d'une personnalité juridique propre et administrant leurs affaires de manière indépendante⁴⁶. La *compétence de réglementer* incombe actuellement *uniquement à la Confédération*. La gestion stratégique des affaires relève du Conseil des EPF⁴⁷. Les présidents des deux EPF sont membres de la Conférence des recteurs des universités suisses (CRUS).

Les bases régissant la *réglementation des titres* correspondant aux diplômes bachelier et master décernés par les deux écoles polytechniques fédérales se fondent sur l'art. 19 de la loi sur les EPF ainsi que sur l'art. 24, al. 1, let. b et c, de l'ordonnance du 13 novembre 2003 sur l'EPFZ et l'EPFL⁴⁸. Les *titres master de la formation continue* sont réglementés à l'échelle de la direction des deux écoles⁴⁹. Les EPF et leurs filières d'études ne sont soumises à aucune obligation en matière d'accréditation sur la base du droit fédéral. Elles sont cependant assujetties aux bases légales

⁴¹ Voir par ex.: Berne: art. 4 et art. 78 de la loi sur l'Université (LUni, GS 436.11); Zurich: Art. 47 Abs. 2, Universitätsgesetz (UniG, GS 415.11);

Lucerne: § 33 Universitätsgesetz vom 17. Januar 2000 (Nr. 539)

⁴² Voir par ex.: Statuts de l'Université de Berne du 17 décembre 1997 (RS 436.111.2);

Lucerne: § 19 Abs. 3 Status der Universität Luzern vom 12. Dezember 2001

(Nr. 539c); St-Gall: Art. 93 Abs. 1 Bst. g Universitätstatus vom 25. Oktober 2010

(GS 217.15); Zurich: Art. 47 Abs. 1 Universitätsgesetz (UniG) vom 15. März 1998

(GS 415.11)

⁴³ Voir par ex.: Bâle-Campagne: § 10 Gesetz über das kantonale Übertretungsstrafrecht

vom 21. April 2005 (GS 35.1082); Berne: art. 11, de la loi du 9 avril 2009 sur le droit

pénal cantonal, (LDPén, GS 311.1); Zürich: § 6 Straf- und Justizvollzugsgesetz

vom 19. Juni 2006 (StJVg, GS 331)

⁴⁴ Art. 6a, al. 2, directives de Bologne de la CUS. En vertu de l'al. 1, l'équivalence peut, sur demande, être attestée par l'université qui a décerné la licence ou le diplôme.

⁴⁵ RS 414.110

⁴⁶ Art. 5, al. 1 et 2, loi sur les EPF

⁴⁷ Art. 4, al. 2, loi sur les EPF

⁴⁸ RS 414.110.37

⁴⁹ Ordonnance du 26 mars 2013 sur la formation continue à l'EPF de Zurich

(RS 414.134.1); Ordonnance du 27 juin 2005 sur la formation continue à l'EPF

de Lausanne (RS 414.134.2)

édictees par la CUS⁵⁰. Les contenus des études de base et des formations continues ne sont ni réglementés ni contrôlés par la Confédération. *A la différence des diplômes décernés par les hautes écoles spécialisées*, les diplômes bachelor, master et de formation continue sont délivrés par des hautes écoles fédérales publiques *mais ne sont pas reconnus par la Confédération*.

Tous les titres EPF (bachelor, master et master de formation continue) sont protégés en vertu de *l'art. 38 de la loi sur les EPF*. La poursuite pénale relève de la compétence des cantons. Les titulaires d'une licence ou d'un diplôme décerné sur la base de l'ancien droit par une haute école universitaire peuvent prétendre au titre de master⁵¹, qui est protégé par la loi.

3.3.4 Hautes écoles pédagogiques

On compte actuellement en Suisse 14 hautes écoles pédagogiques cantonales ou intercantionales juridiquement autonomes⁵². Deux hautes écoles pédagogiques (HEP) sont par ailleurs intégrées dans des hautes écoles spécialisées⁵³ et d'autres formations destinées aux enseignants sont proposées dans des universités. Les HEP relèvent de la compétence des cantons⁵⁴ et sont assujetties à des réglementations cantonales et intercantionales. Elles ne s'inscrivent ni dans le champ d'application de la LAU, ni dans celui de la LHES, et ne sont pas non plus subventionnées par la Confédération. Elles relèvent de la Conférence suisse des rectrices et recteurs des hautes écoles pédagogiques (COHEP), qui est née, en 2002, de la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)⁵⁵. En ce qui concerne les diplômes décernés par les HEP, il s'agit de diplômes cantonaux *qui ne sont pas reconnus par la Confédération*.

En plus de leur titre académique sanctionnant un bachelor ou un master, les titulaires du diplôme HEP (bachelor et master) reçoivent également *un diplôme professionnel* sous la forme d'un diplôme d'enseignement pour le degré enseigné ou d'un diplôme d'enseignement en pédagogie spécialisée. *Ces diplômes d'enseignement cantonaux ou intercantonaux* (cycle préscolaire et primaire, secondaire I, écoles de maturité) *peuvent être reconnus à l'échelle nationale par la CDIP*, et ainsi habiliter son titu-

⁵⁰ La CUS a édicté des directives très complètes en matière d'assurance qualité et d'accréditation ainsi qu'en ce qui concerne la réforme de Bologne.

⁵¹ Art. 6a, al. 2, des directives de Bologne de la CUS. Conformément à l'al. 1, l'équivalence peut être certifiée sur demande par l'université qui a délivré la licence ou le diplôme.

⁵² Hautes écoles pédagogiques suivantes: Berne, Valais, Grisons, Fribourg, Thurgovie, Vaud, Lucerne, Zoug, Schwyz, Berne-Jura-Neuchâtel (BEJUNE), Schaffhouse, St-Gall, Zurich, Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Zürich

⁵³ Pädagogische Hochschule der Fachhochschule Nordwestschweiz, Dipartimento formazione e apprendimento già Alta Scuola Pedagogica della SUPSI

⁵⁴ En vertu de la compétence conférée aux cantons par l'art. 62 Cst. dans le domaine de l'éducation

⁵⁵ La CDIP est compétente pour la reconnaissance des diplômes d'enseignement et pour la coordination des organes responsables dans le domaine des hautes écoles spécialisées et des hautes écoles pédagogiques. En tant qu'autorité politique de coordination de la formation et de la culture, elle se compose des 26 directeurs cantonaux de l'instruction publique et représente les cantons auprès de la Confédération.

laire à enseigner au cycle correspondant dans l'ensemble de la Suisse⁵⁶. Toutes les filières d'études préparant à l'enseignement dans les degrés préscolaire et primaire font aujourd'hui l'objet d'une *première reconnaissance nationale par la CDIP*. Cette première reconnaissance garantit la mobilité des enseignants à l'échelle nationale et internationale. La reconnaissance des diplômes à l'échelle nationale se fonde sur le règlement de la CDIP concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignants du degré secondaire I, règlement qui fixe notamment les exigences minimales en terme d'objectifs et de contenus des formations ainsi qu'en ce qui concerne les diplômes⁵⁷.

Les formations complémentaires du domaine de l'enseignement et les diplômes master de formation continue (MAS) délivrés par les HEP cantonales dans le domaine de la formation des enseignants peuvent également être reconnus à l'échelle nationale par la CDIP («*reconnus en Suisse*»)⁵⁸ La CDIP poursuit ainsi des objectifs qualitatifs dans le domaine de la formation continue des enseignants.

Les *lois cantonales relatives aux hautes écoles pédagogiques* contiennent pour certaines des dispositions explicites sur la *protection des titres* et en matière de droit pénal⁵⁹. En vertu de l'art. 5 du règlement relatif aux titres en relation avec l'art. 8, al. 4, et l'art. 11 de l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études⁶⁰, les titres et les diplômes HEP reconnus à l'échelle nationale sont expressément protégés. Conformément à l'art. 11 de l'accord intercantonal sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études, la poursuite pénale incombe aux cantons.

3.3.5 Instituts fédéraux de niveau haute école

Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)

L'IFFP est le centre de compétences de la Confédération pour l'enseignement et la recherche dans les domaines de la formation professionnelle, de la pédagogie pro-

⁵⁶ Concordat concrétisé par l'accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (CDIP, RS 4.1.1), complété par les règlements sur la reconnaissance des diplômes d'enseignement tels que le règlement du 4 juin 1998 concernant la reconnaissance des diplômes d'enseignement pour les écoles de maturité ou le règlement du 27 août 1998 concernant la reconnaissance des diplômes dans le domaine de la pédagogie spécialisée.

⁵⁷ Voir règlement du 10 juin 1999 concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignantes et enseignants des degrés préscolaire et primaire et règlement du 26 août 1999 concernant la reconnaissance des diplômes de hautes écoles pour les enseignants et enseignants du degré secondaire I

⁵⁸ Voir art. 7, al. 2, du règlement de la CDIP du 17 juin 2004 concernant la reconnaissance de diplômes ou certificats de formation complémentaire dans le domaine de l'enseignement. Pour la reconnaissance de la formation complémentaire MAS, les conditions fixées dans les directives du 15 décembre 2005 concernant les études de formation continue conduisant au Master of Advanced Studies (MAS) dans le domaine de l'enseignement sont applicables.

⁵⁹ Voir par ex.: Berne: art. 3, al. 2, en relation avec l'art. 65 de la loi du 8 septembre 2004 sur la haute école pédagogique germanophone (GS 436.91); Grisons: Art. 21 Gesetz über die Pädagogische Hochschule (PHG) vom 8. Dezember 2004 (GS 427.200)

⁶⁰ Accord intercantonal du 18 février 1993 sur la reconnaissance des diplômes de fin d'études (CDIP, RS 4.1.1)

fessionnelle et du développement professionnel⁶¹. Il trouve son fondement à l'art. 48 de la loi du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr)⁶² et remplace l'ancien Institut suisse de pédagogie pour la formation professionnelle (ISFPF). Depuis l'automne 2007, l'IFFP propose une filière d'études master (art. 7 de l'ordonnance sur l'IFFP) qui sera accréditée en vertu de l'art. 7, al. 3, de l'ordonnance sur l'IFFP. L'institut fédéral de niveau haute école décerne un diplôme master qui, *contrairement aux diplômes HES, n'est pas reconnu par la Confédération*. Les diplômes sanctionnant les formations continues MAS proposées par l'IFFP⁶³ *ne sont pas non plus reconnus sur le plan fédéral*, contrairement aux diplômes postgrades HES.

Les titres décernés par l'IFFP sont *expressément protégés en vertu de l'art. 63, al. 1, LFPr, en relation avec l'art. 2, al. 1, LFPr*. La poursuite pénale incombe aux cantons en vertu de l'art. 64, LFPr.

Haute école fédérale de sport de Macolin (HEFSM)

La HEFSM est un centre national de formation et est rattachée à l'Office fédéral du sport (OFSP)⁶⁴. Elle propose des filières d'études bachelor et master dans le domaine du sport⁶⁵. Le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) peut édicter des prescriptions sur l'orientation des filières d'études, les exigences posées aux diplômes et sur la durée des études⁶⁶. Les contenus ne sont pas réglementés. Les diplômes sanctionnant la formation formelle ainsi que ceux obtenus au terme des formations continues MAS⁶⁷ proposés par la haute école fédérale *ne sont pas reconnus par la Confédération*.

Les *diplômes bachelor et master décernés par la HEFSM sont expressément protégés*⁶⁸. L'ancien titre de «maîtresse de sport»/«maître de sport» reste protégé⁶⁹.

3.4 Remarque annexe: reconnaissance des diplômes et protection des titres dans le domaine de la formation professionnelle supérieure et de la réglementation des professions

3.4.1 Formation professionnelle supérieure

Dans le cadre de la formation professionnelle, et donc également de la formation professionnelle supérieure, *la Confédération* dispose d'une *compétence étendue de légiférer* en vertu de l'art. 63, al. 1, Cst. La formation professionnelle supérieure englobe les examens professionnels fédéraux et les examens professionnels fédéraux supérieurs ainsi que les filières de formation des écoles supérieures (art. 26 à 29

⁶¹ Art. 3, al. 1, ordonnance du 14 septembre 2005 sur l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (ordonnance sur l'IFFP; RS **412.106.1**).

⁶² RS **412.10**

⁶³ Règlement des études à l'IFFP du 22 juin 2010, RS **412.106.12**

⁶⁴ Art. 55, al. 1, de l'ordonnance du 23 mai 2012 sur l'encouragement du sport, RS **415.01**.

⁶⁵ Art. 57, al. 1, let. a, de l'ordonnance sur l'encouragement du sport

⁶⁶ Art. 62, al. 6, de l'ordonnance sur l'encouragement du sport

⁶⁷ Art. 63 de l'ordonnance sur l'encouragement du sport

⁶⁸ Art. 62, al. 3, de l'ordonnance sur l'encouragement du sport

⁶⁹ Art. 62, al. 5, de l'ordonnance sur l'encouragement du sport

LFPr). Tout comme les hautes écoles, elle relève du niveau tertiaire. Le *brevet fédéral* est décerné aux personnes qui sont reçues à l'examen professionnel fédéral et le *diplôme fédéral* à celles qui ont réussi l'examen professionnel fédéral supérieur. Les filières de formation et les études postdiplômes proposées par les écoles supérieures sont sanctionnées par un *diplôme reconnu par la Confédération*. Les dispositions du droit fédéral sont contenues dans la LFPr et dans les bases légales d'exécution. Les règlements d'examen sont élaborés par les organisations du monde du travail et approuvés par la Confédération⁷⁰. En collaboration avec les organisations du monde du travail, la Confédération définit des conditions minimales pour la reconnaissance fédérale des filières de formation et des études postdiplômes des écoles supérieures. Seules les filières de formation qui sont reconnues par la Confédération peuvent délivrer des diplômes fédéraux reconnus⁷¹.

Les titres décernés dans le cadre de la formation professionnelle supérieure sont *expressément protégés par le droit fédéral* en vertu des dispositions de l'art. 36 LFPr. En cas d'abus de titre, la LFPr prévoit des sanctions à l'art. 63. L'utilisation d'un *autre titre* est également punissable si celui-ci donne l'impression que son titulaire a réussi l'examen correspondant ou suivi avec succès une procédure de qualification équivalente (art. 63, al. 1, let. b, LFPr). Cette réglementation doit permettre d'éviter de contourner les dispositions sur la protection des titres prévues par la LFPr⁷².

3.4.2 Réglementations des professions

Les réglementations des professions fixent les conditions de l'exercice d'une profession. En vertu de l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération peut légiférer sur l'exercice des activités économiques lucratives privées. Il s'agit là d'une compétence avec force dérogatoire subséquente de la Confédération⁷³. Il faut aussi tenir compte dans ce contexte de l'art. 97 Cst. qui confère à la Confédération la compétence de prendre des mesures, en particulier pour la protection des consommateurs contre les tromperies. Les atteintes à la liberté économique sont régies par l'art. 36 Cst., notamment en ce qui concerne la base légale, l'intérêt public et la proportionnalité. Conformément à l'art. 95, al. 2, Cst, de telles réglementations peuvent s'accompagner de la protection du titre fédéral, laquelle garantit la possibilité d'exercer leur profession concernée dans toute la Suisse. La Constitution ne précise pas par quels moyens la Confédération garantit la libre circulation des personnes. La Confédération dispose dès lors d'une marge d'appréciation sur laquelle elle s'est fondée à plusieurs reprises pour édicter des lois⁷⁴. En vertu de l'art. 95, al. 1, Cst., la Confédération a notam-

⁷⁰ Art. 28, al. 2 et 3, LFPr

⁷¹ Art. 29, al. 3, LFPr

⁷² Buchser, chap. 5.4.2., p. 129

⁷³ Les cantons peuvent réglementer les activités économiques privées dans la mesure où la Confédération n'a pas épuisé sa compétence en la matière.

⁷⁴ Dans un premier cas, la Confédération protège les diplômes fédéraux et les titres postgrades (loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales, RS **811.11**). Dans un deuxième cas, elle fixe les exigences minimales (loi du 23 juin 2000 sur les avocats, RS **935.61**) et dans un troisième cas, elle règle la reconnaissance des certificats de capacité (loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur, RS **943.02**).

ment édicté la loi du 23 juin 2006 sur les professions médicales (LPMéd)⁷⁵ ainsi que la loi du 18 mars 2011 sur les professions de la psychologie (LPsy)⁷⁶.

Les diplômes sanctionnant les formations postgrades du domaine des professions médicales et des professions de la psychologie posent les bases d'une activité professionnelle (indépendante).

Loi sur les professions médicales (LPMéd)

Même si les hautes écoles universitaires réglementent elles-mêmes leurs filières d'études⁷⁷, la Confédération fixe, dans le cadre de la réglementation de l'exercice de la profession, les conditions posées aux formations et aux formations postgrades et contrôle leur application. Après consultation de la Commission des professions médicales et des hautes écoles universitaires, le Conseil fédéral élabore un règlement d'examen et nomme la commission d'examen⁷⁸. La formation universitaire des professions médicales s'achève par la réussite de l'examen fédéral⁷⁹. Un diplôme fédéral correspond à chaque profession médicale universitaire⁸⁰. Les filières d'études qui mènent à ces diplômes doivent être accrédités⁸¹. L'instance d'accréditation des filières d'études universitaires est la CUS⁸². La LPMéd prévoit des critères supplémentaires pour l'accréditation des filières d'études⁸³. A certaines conditions, le Conseil fédéral peut édicter des critères d'accréditation spéciaux concernant la structure des filières d'études et le système d'évaluation des étudiants⁸⁴. L'instance d'accréditation statue sur les requêtes après avoir consulté la Commission des professions médicales. Elle peut assortir l'accréditation de conditions (art. 28 LPMéd).

L'exercice de l'activité professionnelle en indépendant implique, dans le cas de certaines professions médicales, l'obtention d'un titre postgrade fédéral⁸⁵. Réglementées par l'Etat, ces formations doivent s'inscrire dans le contexte de la formation formelle⁸⁶. Les critères régissant l'accréditation et la procédure d'accréditation sont régies par la loi⁸⁷. L'accréditation est par ailleurs obligatoire⁸⁸. Les titres postgrades fédéraux sont protégés par le droit fédéral⁸⁹.

75 RS 811.11

76 RS 935.81

77 Art. 16 LPMéd

78 Art. 13, al. 1 et 2, LPMéd

79 Art. 14, al. 1, LPMéd

80 Art. 5, al. 1, LPMéd

81 Art. 23, al. 1, LPMéd

82 Art. 47 LPMéd

83 Art. 24, al. 1, LPMéd

84 Art. 24, al. 2, LPMéd

85 Art. 36, al. 2, LPMéd

86 Voir ch. 3; art. 3, al. 1, let. b, ch. 2, du projet de loi sur la formation continue (LFCo); voir également le message relatif à la LFCo, FF 2013 3265, ici 3274 et 3331

87 Art. 22 ss. LPMéd

88 Art. 23, al. 2, LPMéd; l'instance d'accréditation est le Département fédéral de l'intérieur (DFI), cf. art. 47, al. 2, LPMéd

89 Art. 58 LPMéd

Loi sur les professions de la psychologie

Les diplômes master en psychologie sont décernés par les universités et par les hautes écoles spécialisées⁹⁰. Les diplômes universitaires ne sont pas reconnus sur le plan fédéral en vertu de la loi sur les professions de la psychologie (LPsy). Toutefois, seules les filières d'études accréditées permettent l'obtention d'un diplôme en psychologie reconnu par la LPsy et donnent droit au port de la dénomination professionnelle de «psychologue»⁹¹.

Les formations postgrades du domaine des professions de la psychologie peuvent permettre d'obtenir un diplôme postgrade fédéral⁹² qui est protégé par le droit fédéral⁹³. Les contenus des formations postgrades sont soumis à un contrôle de la part de l'office fédéral compétent⁹⁴.

3.5 Conclusions du chapitre «Bases»

- Dans le paysage actuel des hautes écoles, seuls les diplômes bachelor, master et postgrades décernés par les hautes écoles spécialisées sont reconnus sur le plan fédéral. Cette situation s'explique par le fait que la Confédération, en vertu de la loi sur les hautes écoles spécialisées qui se fonde encore, notamment, sur l'ancien article constitutionnel relatif à la formation professionnelle, réglemente l'ensemble du domaine des hautes écoles spécialisées. Ces dernières sont soumises à une autorisation institutionnelle par le Conseil fédéral. Par ailleurs, les nouvelles filières d'études bachelor ainsi que toutes les filières d'études master doivent être approuvées et accréditées (accréditation des programmes) par le DEFR. Ces exigences légales posées aux hautes écoles spécialisées et à leurs offres ont conduit le législateur fédéral à reconnaître et à protéger également les diplômés à l'échelle fédérale.
- Par ailleurs, au degré tertiaire, des diplômes reconnus sur le plan fédéral ou des diplômes fédéraux sont également décernés dans le domaine de la formation professionnelle supérieure, domaine dans lequel la Confédération, en collaboration avec les organisations du monde du travail, réglemente et contrôle intégralement les filières de formation. De même, des diplômes fédéraux reconnus sont également délivrés dans le contexte de la réglementation fédérale des professions, dans le cadre de laquelle des directives sont émises sur l'exercice de la profession à titre indépendant. Ainsi, la LPMéd prévoit la délivrance de diplômes professionnels fédéraux et de titres postgrades et la LPsy de titres postgrades dans le domaine de la psychothérapie. Les deux bases légales assurent ainsi une réglementation uniforme à l'échelle nationale des conditions d'obtention des autorisations cantonales en matière d'exercice de la profession.

⁹⁰ Sept universités proposent actuellement des études en psychologie (Bâle, Berne, Zurich, Neuchâtel, Lausanne, Fribourg et Genève) ainsi que deux hautes écoles spécialisées (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW et Fachhochschule Solothurn FHNW).

⁹¹ En vertu de l'art. 4, en relation avec l'art. 2, LPsy

⁹² Art. 8 LPsy

⁹³ Art. 45, al. 1, let. b, LPsy

⁹⁴ Art. 13 ss., art. 12 et art. 34, al. 1, LPsy

- Une *protection fédérale des titres* délivrés par les hautes écoles n’est prévue que dans les cas où la Confédération dispose de la compétence de légiférer, comme c’est le cas, par exemple, pour les hautes écoles spécialisées et le domaine des écoles polytechniques fédérales et des instituts fédéraux de niveau hautes écoles. En ce qui concerne les universités cantonales et les hautes écoles pédagogiques, la protection des titres est réglée par la législation cantonale.

4 Reconnaissance des diplômes et protection des titres selon la LEHE

4.1 Introduction

En mai 2006, le peuple suisse (à une nette majorité de 85,6 %) et les cantons ont accepté les nouvelles dispositions constitutionnelles sur la formation, dont l’art. 63a Cst., qui concerne uniquement les hautes écoles. L’axe principal de cet article est l’obligation pour 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. La loi sur l’encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE) établit les bases en la matière et fixe les conditions régissant l’octroi de contributions fédérales. Une fois la nouvelle loi entrée en vigueur, les hautes écoles universitaires (HEU) et les hautes écoles spécialisées (HES) seront soumises aux mêmes réglementations légales et aux mêmes conditions de financement sur le plan fédéral, et coordonnées conjointement par la Confédération et les cantons selon les mêmes conditions-cadres⁹⁵. La Confédération et les cantons veilleront ensemble à la mise en place d’un espace suisse des hautes écoles reposant sur des principes de compétitivité, de coordination et de qualité⁹⁶. Pour accomplir leurs tâches, ils concluent une convention de coopération⁹⁷ qui définit les objectifs communs et sert de base pour la création d’organes communs. Ces nouveaux organes se voient attribuer⁹⁸ certaines compétences⁹⁹. L’entrée en vigueur de la LEHE implique l’abrogation de la loi sur l’aide aux universités (LAU) et de la loi sur les hautes écoles spécialisées (LHES). Les *dispositions sur la coordination* définies dans la LEHE s’appliquent à toutes les institutions de droit public du domaine des hautes écoles (universités, hautes écoles spécialisées, écoles polytechniques fédérales [EPF], hautes écoles pédagogiques [HEP]). Les *dispositions sur les subventions* définies dans la LEHE établissent les conditions d’octroi de contributions fédérales et s’appliquent uniquement aux hautes écoles universitaires cantonales et aux hautes écoles spécialisées¹⁰⁰. Les hautes écoles privées qui souhaitent être désignées par l’appellation «université», «haute école spécialisée», «haute école pédagogique» ou par une appellation dérivée doivent d’abord obtenir l’accréditation d’institution (art. 2, al. 4, en relation avec l’art. 62 LEHE). La LEHE a été approuvée par l’Assemblée fédérale le 30 septembre

⁹⁵ Art. 1, al. 1, LEHE; voir le message du 29 mai 2009 relatif à la LAHE (ancienne dénomination de la LEHE), FF 2009 4067, ici 4098–4099 et 4137

⁹⁶ Art. 1, al. 1, LEHE

⁹⁷ Art. 1, al. 1, LEHE

⁹⁸ Art. 63a, al. 3 et 4, Cst.; art. 6, al. 3, LEHE

⁹⁹ Cf. notamment art. 12 LEHE

¹⁰⁰ Exception: les hautes écoles pédagogiques peuvent également bénéficier de contributions liées à des projets à condition que plusieurs HES ou HEU participent au projet en question (art. 59, al. 4, LEHE).

2011. L'entrée en vigueur de cette nouvelle loi présuppose la mise en vigueur du concordat sur les hautes écoles après sa ratification par les cantons. La LEHE devrait entrer en vigueur début 2015.

4.2 Aucune reconnaissance fédérale des diplômes et aucune protection par le droit fédéral des titres décernés pour les diplômes de niveau haute école

Une *reconnaissance fédérale* des diplômes de niveau haute école, telle qu'elle existe actuellement pour les diplômes bachelor, master et master postgrades des HES sur la base de la LHES, n'est pas prévue dans la LEHE.

Selon l'art. 62, al. 2, LEHE, les titres décernés aux diplômés des institutions du domaine des hautes écoles ayant obtenu l'accréditation d'institution sont protégés en fonction des bases légales édictées par les collectivités responsables, soit en général la Confédération et les cantons.

4.2.1 Hautes écoles spécialisées: égalité de traitement avec les hautes écoles universitaires et les hautes écoles pédagogiques

La loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées, les bases légales qui s'y rapportent et par là même les dispositions en matière de contenu, d'autorisation et d'accréditation de programmes, de même que la reconnaissance fédérale qui y est associée, seront abrogées dès l'entrée en vigueur de la LEHE¹⁰¹. *Par conséquent, les personnes qui commenceront à étudier dans une HES après l'entrée en vigueur de la LEHE ne recevront plus de diplômes bachelor et master reconnus sur le plan fédéral.* Par analogie avec les diplômes des universités cantonales et des hautes écoles pédagogiques, les diplômes HES auront le statut de diplômes de hautes écoles spécialisées publiques (à l'avenir: hautes écoles spécialisées bénéficiant d'une accréditation d'institution), cantonales ou intercantonales. Les titres correspondant aux diplômes bachelor et master obtenus conformément à l'ancien droit et reconnus par la Confédération continuent à être reconnus et protégés au niveau fédéral¹⁰². Sont également concernés les étudiants qui ont commencé leurs études dans une HES selon l'ancien droit sous le régime de la LHES. L'art 78, al. 2, LEHE permet le maintien de la réglementation actuelle concernant l'obtention a posteriori du titre d'une HES pour les titulaires de diplômes décernés par les écoles supérieures selon l'ancien droit¹⁰³.

¹⁰¹ Notamment l'ordonnance du DEFR du 2 septembre 2005 concernant les filières d'études, les études postgrades et les titres dans les hautes écoles spécialisées (RS 414.712)

¹⁰² Art. 78, al. 1, LEHE

¹⁰³ Cf. l'art. 26 de l'ordonnance du 11 septembre 1996 sur les hautes écoles spécialisées (OHES; RS 414.711) et l'ordonnance du DEFR du 4 juillet 2000 sur l'obtention a posteriori du titre d'une haute école spécialisée (RS 414.711.5).

Les diplômes master postgrades des HES ne seront plus, eux non plus, ni reconnus, ni protégés sur le plan fédéral. Les titres décernés pour des diplômes master postgrades reconnus par la Confédération continuent cependant à être reconnus et protégés à l'échelle fédérale¹⁰⁴. Sont également concernés les diplômes des étudiants qui ont commencé leurs études dans une HES sous le régime de la LHES.

Les titres décernés aux diplômés des HES, à l'instar de ceux des hautes écoles universitaires, seront protégés par le biais des bases légales cantonales¹⁰⁵. Les organes exécutifs des cantons sont autorisés, durant une période limitée, à adapter leur législation en matière de hautes écoles spécialisées, le cas échéant par voie d'ordonnance, afin de combler toute lacune en matière de réglementation¹⁰⁶.

4.2.2 Hautes écoles universitaires et hautes écoles pédagogiques: aucune modification

La LEHE n'a pas les mêmes conséquences pour les hautes écoles universitaires et les hautes écoles pédagogiques que pour les HES et n'entraîne pas de modifications directes dans le domaine de la reconnaissance des diplômes et de la protection des titres décernés par les HEU et les HEP. La loi sur l'aide aux universités, qui sera également abrogée lors de l'entrée en vigueur de la LEHE, ne définit ni reconnaissance des diplômes par la Confédération, ni protection des titres selon le droit fédéral. La LEHE n'a aucune incidence à ce niveau sur les bases légales édictées par les collectivités responsables (p. ex. loi sur les EPF ou lois cantonales sur les universités). En ce qui concerne les diplômes, il s'agira toujours de diplômes délivrés par des universités cantonales, des hautes écoles pédagogiques, des écoles polytechniques fédérales ou des institutions du domaine des hautes écoles reconnues par l'Etat qui auront également obtenu l'accréditation d'institution. La protection des titres continuera à être réglementée dans les bases cantonales ou fédérales.

4.2.3 Remarque annexe concernant les réglementations des professions

La LEHE ne s'applique *pas aux réglementations des professions*. La reconnaissance des diplômes et la protection des titres dans le cadre des réglementations fédérales ou cantonales portant sur l'exercice des professions relevant du domaine de la médecine, de la psychologie et de l'enseignement continueront à être uniquement régies par ces réglementations¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Art. 78, al. 1, LEHE

¹⁰⁵ Art. 62, al. 2, LEHE

¹⁰⁶ Cf. l'art. 79 LEHE et la partie concernant l'art. 79 dans le message relatif à la LAHE (ancienne dénomination de la LEHE), FF 2009 4067

¹⁰⁷ Cf. ch. 3.3.2

4.3 **Compétences du Conseil suisse des hautes écoles dans le domaine de la reconnaissance des diplômes et de la formation continue**

4.3.1 **Prescriptions relatives à la dénomination uniforme des titres, à la reconnaissance des diplômes et à la formation continue**

La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe politique supérieur des hautes écoles¹⁰⁸. En vertu de la loi fédérale et de la convention de coopération, un ensemble de compétences législatives, exécutives et consultatives ainsi que celle d'émettre des recommandations peuvent lui être déléguées lorsqu'elle siège en Conseil des hautes écoles¹⁰⁹. Dans le cas des dispositions légales édictées par les organes communs, en particulier par la Conférence des hautes écoles, il s'agit du droit fédéral, même si les cantons participent à leur établissement. Selon la loi fédérale et la convention de coopération, la conférence, en sa qualité d'organe de coordination commun de la Confédération et des cantons, est autorisée à édicter des dispositions légales dans des domaines définis. Ces dispositions ne peuvent certes pas avoir valeur de lois fédérales, mais en raison du caractère que leur confèrent la Constitution et la loi, elles doivent être classées au niveau de l'ordonnance de l'exécutif, car ce sont aussi des représentants de l'exécutif cantonal et fédéral qui les adoptent¹¹⁰.

Selon l'art. 12, al. 3, let. a, ch. 1 et 3, LEHE et en vertu de la convention de coopération, le Conseil des hautes écoles peut notamment édicter des dispositions portant sur «la dénomination uniforme des titres» et la «reconnaissance des diplômes». Conformément à ces compétences, il pourrait par conséquent édicter également des dispositions concernant la reconnaissance à l'échelle nationale des diplômes des hautes écoles, à savoir les diplômes bachelor et master, et faire par exemple dépendre cette reconnaissance de l'obtention de l'accréditation d'institution par les hautes écoles au sens de la LEHE¹¹¹.

Dans le *domaine de la formation continue*, le Conseil des hautes écoles peut aussi édicter des dispositions-cadres conformément à la LEHE et à la convention de coopération¹¹². L'objectif de ces dispositions pourrait être par exemple une meilleure prise en compte des acquis de la formation continue dans la formation formelle ou une meilleure acceptation sur le marché du travail¹¹³. En relation avec l'art. 12, al. 3, let. a, ch. 1 et 3, le Conseil des hautes écoles a aussi en principe la possibilité d'édicter des dispositions concernant la reconnaissance des diplômes de formation continue délivrés par les hautes écoles.

¹⁰⁸ Art. 10, al. 1, LEHE

¹⁰⁹ Art. 12, al. 3, LEHE

¹¹⁰ St. Galler Kommentar, Art. 63a, Rn. 41

¹¹¹ Les compétences des cantons en matière de reconnaissance des diplômes d'enseignant resteraient naturellement réservées.

¹¹² Art. 12, al. 3, let. a, ch. 4, LEHE

¹¹³ Cf. message relatif à la loi sur la formation continue (LFCo), FF 2013 3265, ici 3308.

4.3.2 **Conseil des hautes écoles en tant qu'organe politique supérieur des hautes écoles pour la Confédération et les cantons**

Le Conseil des hautes écoles, qui comprend quatorze représentants des cantons responsables d'une école ainsi que le conseiller fédéral concerné, définit seul l'objectif, l'étendue et la nature des dispositions portant sur la reconnaissance des diplômes et la formation continue. Des acteurs jouant, à l'échelle nationale, un rôle de premier plan au niveau des hautes écoles et de la recherche ainsi que des représentants du monde du travail participent aux séances du conseil avec voix consultative¹¹⁴. La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe politique supérieur des hautes écoles (art. 10, al. 1, LEHE) et par là même l'organe commun de la Confédération et des cantons le mieux à même d'évaluer et d'appréhender l'ensemble des besoins des collectivités responsables, des hautes écoles, des étudiants et du marché du travail, notamment par rapport aux prescriptions relatives à la reconnaissance des diplômes et aux dispositions-cadres. Dans ce contexte, le Conseil des hautes écoles devra aussi prendre en considération et évaluer, d'une part, la nécessité et l'intérêt de telles dispositions, tout en tenant justement compte des reconnaissances en vigueur dans la formation professionnelle et des réglementations des professions, et, d'autre part, l'autonomie¹¹⁵ des hautes écoles, telle qu'elle est garantie par la Constitution fédérale, et les besoins de ces dernières.

4.3.3 **Effets indirects de l'accréditation d'institution**

La LEHE mise plus particulièrement sur l'accréditation d'institution pour garantir la qualité et le développement de la qualité¹¹⁶. Toutes les hautes écoles universitaires, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques de droit public qui existent actuellement sont soumises à l'obligation d'une telle d'accréditation¹¹⁷. C'est désormais à un organe commun de la Confédération et des cantons, le Conseil suisse d'accréditation, qu'il appartient d'accorder cette accréditation. La procédure d'accréditation comprend notamment le contrôle du système d'assurance de la qualité des hautes écoles. L'accréditation d'institution accordée à une haute école,

¹¹⁴ Art. 13 LEHE

¹¹⁵ Objectif déclaré et maintes fois mis en avant de la LEHE, l'autonomie des hautes écoles constitue un axe essentiel pour la mise en place d'un système des hautes écoles compétitif (cf. CRUS, Autonomie des hautes écoles: Les six thèses des trois conférences des recteurs/trices, 10 mars 2005, www.crus.ch > La CRUS > Documents/Publications > 2005; cf. aussi Secrétariat d'Etat à la science et à la recherche/Office fédéral de l'éducation et de la science, Rapport sur la refondation du paysage suisse des hautes écoles du 20 octobre 2004, p. 13 ss; Ehrenzeller, Hochschulautonomie, p.205 s., 227)

¹¹⁶ Les comparaisons avec les autres pays européens montrent qu'il est toujours plus fréquent dans l'enseignement supérieur de procéder à des accréditations d'institution au lieu d'accréditations de programmes, car les accréditations nationales portant sur les programmes s'avèrent trop coûteuses (cf. notamment Organe d'accréditation et d'assurance qualité des hautes écoles suisses [OAQ]. Internationale Akkreditierung – Internationale Tendenzen, 27. Oktober 2008; accréditation d'institution ou contrôle obligatoire déjà en place dans certains pays comme le Danemark, la Grande-Bretagne ou la Norvège; message relatif à la LAHE [ancienne dénomination de la LEHE], FF 2009 4067, ici 4130)

¹¹⁷ Art. 27 en relation avec l'art. 28, al. 1 et 2, LEHE. L'accréditation d'institution est désormais une condition impérative pour l'obtention de contributions fédérales par les universités et les HES de droit public (cf. art. 28, al. 2, art. 29, art. 45, al. 1, let. a et al. 2, let. a, LEHE)

dont la durée est limitée (art. 34 LEHE), atteste que celle-ci remplit les conditions en matière de qualité mentionnées à l'art. 30 de la LEHE. *Ne reçoivent l'accréditation d'institution que les institutions du domaine des hautes écoles qui fournissent notamment un enseignement, une recherche et des prestations de services de qualité et sont en mesure de prouver qu'elles contrôlent périodiquement ce niveau de qualité*¹¹⁸. Les conditions de l'accréditation d'institution au sens de l'art. 30, al. 1, LEHE sont précisées par le Conseil des hautes écoles dans des directives sur l'accréditation¹¹⁹. L'obligation pour les hautes écoles, fixée par la LEHE, de se soumettre à une procédure d'accréditation d'institution par le Conseil suisse d'accréditation permet dans une large mesure d'influer indirectement sur le statut des diplômes et de se rapprocher de facto d'une reconnaissance des diplômes sur le plan national.

4.4 **Conclusions du chapitre «Reconnaissance des diplômes et protection des titres selon la LEHE»**

- La LEHE ne prévoit *pas la reconnaissance par la Confédération des diplômes délivrés par les hautes écoles de manière générale et des diplômes HES en particulier*. Par conséquent, les diplômes HES auront le statut de diplômes de hautes écoles spécialisées publiques (à l'avenir: hautes écoles spécialisées bénéficiant d'une accréditation d'institution), cantonales ou intercantionales, comme c'est le cas actuellement pour les diplômes des universités cantonales et des hautes écoles pédagogiques. La loi sur les hautes écoles spécialisées (LHES) sera abrogée dès l'entrée en vigueur de la LEHE, et avec elle l'ensemble des réglementations en matière de formation et de formation continue, de même que les procédures obligatoires d'autorisation et d'accréditation de programmes, qui légitimaient une reconnaissance fédérale. La LEHE ne prévoit par contre aucune modification dans le domaine de la reconnaissance des diplômes délivrés par les hautes écoles universitaires et les hautes écoles pédagogiques.
- La LEHE *ne prévoit pas non plus de protection explicite et globale des titres par le droit fédéral*. Conformément à la volonté du législateur¹²⁰, la protection des titres sera garantie par les bases légales des collectivités responsables des hautes écoles. Aussi les titres délivrés par les HES seront-ils protégés par le droit cantonal, comme c'est le cas actuellement pour les diplômes des universités cantonales et des hautes écoles pédagogiques. La LEHE ne prévoit par contre aucune modification dans le domaine de la protection des titres pour les hautes écoles universitaires et les hautes écoles pédagogiques.
- Conformément à la convention de coopération entre la Confédération et les cantons, la LEHE prévoit la possibilité de déléguer à la Conférence suisse des hautes écoles, l'organe politique supérieur des hautes écoles, siégeant en Conseil des hautes écoles, la compétence d'édicter des dispositions portant sur la dénomination uniforme des titres et la reconnaissance des diplômes, ainsi que des dispositions-cadres en matière de formation continue¹²¹. Dans

¹¹⁸ Art. 27 et art. 30, al. 1, let. a, ch. 1, LEHE

¹¹⁹ Art. 30, al. 2, 1^{re} phrase, LEHE

¹²⁰ Art. 62, al. 2, LEHE

¹²¹ Art. 12, al. 3, let. a, ch. 1, 3 et 4, LEHE

le cadre de cette compétence, le Conseil des hautes écoles pourrait également édicter des dispositions concernant la reconnaissance à l'échelle nationale des diplômes bachelor, master et master de formation continue. Dans ce contexte, il devra plus spécialement prendre en compte les besoins sous l'angle de la systématique de formation, de même que l'autonomie des hautes écoles.

- La procédure d'accréditation d'institution par le nouveau Conseil suisse d'accréditation qui est instaurée par la LEHE pour l'ensemble du domaine des hautes écoles permet d'influer indirectement sur le statut des diplômes délivrés par les hautes écoles et de se rapprocher de facto d'une reconnaissance des diplômes sur le plan national.

5 Exigences du postulat et de la motion

5.1 Introduction

Le postulat 12.3019 demande au Conseil fédéral de veiller, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE), à la création de bases légales permettant de garantir que la Confédération continuera de reconnaître les titres délivrés par les filières formelles, d'une manière générale, et de protéger les titres des masters postgrades délivrés par les HES en particulier.

La motion 11.3921 demande au Conseil fédéral de veiller, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE), à la création de bases légales permettant de garantir que la Confédération continuera de reconnaître et de protéger les titres de masters postgrades délivrés par les HES.

Conformément au postulat et à la motion, les bases légales doivent être établies dans le cadre de la mise en œuvre de la LEHE. La réglementation ne peut donc être fixée que par voie d'ordonnance. Une telle réglementation exigerait une modification préalable de la loi, puisque la LEHE ne contient aucune clause de délégation correspondante. Or, il n'existe pas de base constitutionnelle suffisante pour autoriser une telle délégation dans la LEHE.

Même si elle est contraire à la Constitution, comme cela est démontré ci-dessous, une proposition concrète allant dans le sens du postulat et pérennisant la reconnaissance des diplômes bachelor, master et master postgrades des HES est présentée et évaluée ci-après. Etant donné que la possibilité pour la Confédération de reconnaître les diplômes HES concerne de la même manière les filières formelles et les diplômes master postgrades, une distinction est faite uniquement entre ces deux types de filières lorsque c'est nécessaire.

5.2 Propositions concrètes à titre d'illustration

La reconnaissance fédérale des diplômes bachelor, master et master postgrades délivrés par les HES devrait être établie par le biais d'un complément ou d'une modification à apporter aux art. 26, 62 et 63, LEHE.

Modification de l'art 26 LEHE: modification du titre et ajout d'un alinéa:

Art. 26 Nature des études et diplômes dans les hautes écoles spécialisées

...

³ Les diplômes bachelor, master et master postgrades délivrés par les hautes écoles spécialisées bénéficiant de l'accréditation d'institution sont reconnus à l'échelle fédérale.

Modification de l'art. 62 LEHE: modification de l'al. 2 et ajout d'un alinéa:

Art. 62 Protection des appellations et des titres

...

² Les titres décernés aux diplômés des hautes écoles universitaires, ~~des hautes écoles spécialisées~~, des hautes écoles pédagogiques et des autres institutions du domaine des hautes écoles soumises à la présente loi sont protégés en vertu des dispositions applicables.

³ Les titres décernés aux diplômés des hautes écoles spécialisées soumises à la présente loi sont protégés en vertu de cette même loi. Le DEFR détermine les titres.

Modification de l'art. 63 LEHE: ajout d'un alinéa

Art. 63 Dispositions pénales

...

^{1bis} Toute personne qui s'arroge un titre au sens de l'art. 62, al. 3, est punie d'une amende.

5.3 Le maintien de la reconnaissance fédérale et de la protection des titres par le droit fédéral serait contraire à la Constitution

5.3.1 Absence de compétences constitutionnelles

Le législateur fédéral ne peut exercer des responsabilités en matière de législation que pour les tâches que lui attribue la Constitution¹²². Lors de l'élaboration de la LHES et des compétences qui y sont mentionnées, la Confédération a pu se baser sur l'article relatif à la formation professionnelle de l'ancienne Constitution fédérale¹²³ et édicter des dispositions-cadres détaillées concernant les filières de formation et de formation continue proposées par les HES, notamment l'obligation d'autorisation et

¹²² Art. 3 en relation avec l'art. 42 Cst.

¹²³ Art. 34, al. 1, let. g, aCst.

d'accréditation de programmes et la reconnaissance fédérale des diplômes liée au respect des prescriptions fédérales, et des dispositions sur les titres et la protection des titres par le droit fédéral. L'art. 63a, al. 3, Cst. a supprimé ces compétences étendues de la Confédération dans le domaine des HES au profit d'une coordination et d'une garantie de l'assurance de la qualité par la Confédération et les cantons dans l'espace suisse des hautes écoles¹²⁴.

En vertu de l'art. 63a Cst., la Confédération ne disposera *plus de base* lui permettant de définir des prescriptions concernant la reconnaissance fédérale des diplômes et les titres HES, comme elle l'avait prévu dans la loi sur les hautes spécialisées.

Ce n'est qu'en cas d'échec de la coordination entre Confédération et cantons que la Confédération serait autorisée à édicter des dispositions unilatérales concernant la reconnaissance des diplômes et la formation continue¹²⁵.

5.3.2 Impression erronée concernant le rôle de la Confédération et ses directives dans le domaine de la formation et de la formation continue

Selon le droit actuel, la reconnaissance fédérale concerne les diplômes des domaines dans lesquels la Confédération définit des directives détaillées en matière de contenu des filières de formation et procède à un contrôle formel des contenus¹²⁶. Intégrer la reconnaissance fédérale des diplômes HES dans la LEHE serait de nature à faire croire que la Confédération continue à définir des dispositions en matière de contenu et qu'elle contrôle les programmes de formation et de formation continue des HES d'un point de vue formel. Or ce sont précisément ces deux tâches que la Confédération n'assumera plus (cf. ch. 4). La réintroduction de dispositions du droit fédéral portant sur les contenus des programmes d'études et le contrôle formel de ces contenus par la Confédération seraient en contradiction avec les compétences constitutionnelles de la Confédération et avec l'obligation de prise en compte de l'autonomie des hautes écoles au sens de l'art. 63a, al. 3, Cst. Compte tenu du rôle et de la mission de la Confédération dans le domaine des hautes écoles, la reconnaissance fédérale des diplômes HES ne pourrait être soutenue, notamment par rapport à la distinction qui est faite concernant son rôle et ses tâches dans la formation professionnelle. Accorder le label «reconnaissance fédérale» sans disposition du droit fédéral sur les contenus des programmes d'études et sans contrôle de la Confédération serait de nature à tromper les employeurs et les étudiants sur la compétence de légiférer et le rôle de la Confédération concernant les formations et les formations continues dans les HES.

¹²⁴ Art. 63a, al. 3, Cst.; St. Galler Kommentar, Vorb Art. 61a, ch. marg. 23

¹²⁵ Art. 63a, al. 5, Cst.

¹²⁶ Cf. ch. 3.1

5.3.3 Inégalité de traitement avec les autres types de hautes écoles

La demande du postulat et de la motion se limite à la reconnaissance fédérale et à la protection des titres dans le domaine des hautes écoles spécialisées. Le fait de considérer le domaine des HES de manière isolée ne répond pas à l'exigence précisée dans le nouvel article constitutionnel sur les hautes écoles et dans la LEHE de mettre en place un espace suisse des hautes écoles coordonné. Une réglementation s'appliquant spécifiquement aux HES irait à l'encontre de l'objectif de création d'un ensemble de conditions-cadres uniformes pour tous les types de hautes écoles, tel qu'il est formulé par le législateur¹²⁷. Les dispositions constitutionnelles sur la formation font du principe d'unité l'axe fondamental de l'espace des hautes écoles¹²⁸. Traiter différemment la reconnaissance fédérale des diplômes en fonction des hautes écoles qui les délivrent et faire par là même une nouvelle distinction entre les différents types de hautes écoles ne répond pas au souhait du législateur. Par conséquent, la prise en compte des HES de manière isolée n'est pas une démarche appropriée.

5.3.4 Distorsion de la concurrence par rapport aux prestataires de la formation professionnelle supérieure

La poursuite de la reconnaissance fédérale des diplômes master postgrades irait en outre à l'encontre de l'objectif de l'art. 3, let. i, LEHE, à savoir prévenir les distorsions de la concurrence entre les formations continues proposées par les institutions du domaine des hautes écoles et celles proposées par les prestataires de la formation professionnelle supérieure¹²⁹. Une distorsion de la concurrence résulte d'une irrégularité dans les conditions de concurrence. Alors que la Confédération régleme et contrôle le contenu des filières de la formation professionnelle supérieure, et définit les titres décernés (cf. ch. 3.3.1), elle ne le ferait pas pour les filières d'études master postgrades des HES (cf. ch. 4.1.1). A ces filières seraient néanmoins associées une reconnaissance fédérale et une protection fédérale des titres. Les diplômes master postgrades délivrés par les HES se verraient par conséquent attribuer des conditions de concurrence privilégiées et sans fondement par rapport aux filières de la formation professionnelle supérieure. L'inscription dans une loi de la reconnaissance fédérale pour les diplômes master postgrades contredirait directement l'art. 3, let. i, LEHE.

¹²⁷ Art. 63a, al. 3, Cst.

¹²⁸ St. Galler Kommentar, Art. 63a, Rn.12

¹²⁹ Cf. Rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue, novembre 2009, ch. 2.1.3, p.13

5.4

En résumé

- La Confédération ne possède pas les compétences constitutionnelles pour inclure dans la LEHE une réglementation concernant la reconnaissance fédérale des diplômes et la protection fédérale des titres délivrés par les hautes écoles spécialisées.
- Une réglementation de ce type donnerait une impression erronée concernant les dispositions du droit fédéral relatives au contenu des études et au rôle de la Confédération dans la LEHE pour le contrôle des programmes d'études. L'abrogation de la loi sur les hautes écoles spécialisées entraînera la disparition des procédures d'autorisation et d'accréditation des programmes par la Confédération. Une reconnaissance fédérale des diplômes HES *sans* disposition fédérale et sans contrôle des contenus par la Confédération serait de nature, dans une large mesure, à tromper les étudiants et les employeurs sur le rôle de la Confédération. Dans le domaine des MAS, une reconnaissance fédérale des diplômes s'opposerait en outre à l'objectif de l'art. 3, let. i, LEHE, qui est d'éviter les distorsions de la concurrence par rapport aux prestataires de la formation professionnelle supérieure.
- Une réglementation sur la reconnaissance fédérale et la protection des titres par le droit fédéral pour les diplômes HES irait également à l'encontre de l'objectif du droit constitutionnel et du législateur de créer des conditions-cadres uniformes pour tous les types de hautes écoles.

6

Conclusions et justification de la proposition de classer la motion

1. Actuellement, seuls les diplômes bachelor, master et master postgrades du domaine des HES sont reconnus par la Confédération et, à l'exception des diplômes des institutions fédérales du domaine des hautes écoles, également protégés par le droit fédéral. Dans la loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées en vigueur, qui repose notamment sur l'ancien article constitutionnel sur la formation professionnelle, la Confédération régleme également, contrairement à sa pratique dans les autres types de hautes écoles, d'importants aspects des formations et formations postgrades, exigeant des autorisations et l'accréditation de programmes. Le rapport montre que la reconnaissance fédérale des diplômes en dehors du domaine des HES existe uniquement dans le domaine de la formation professionnelle, en particulier dans celui de la formation professionnelle supérieure, ainsi que dans certaines réglementations des professions relevant du droit fédéral. Dans ces deux domaines, la Confédération fixe des exigences concernant le contenu des formations et des formations continues et veille à ce qu'un contrôle soit effectué pour vérifier que ces exigences sont respectées.
2. La LEHE ne prévoit aucune reconnaissance fédérale des diplômes de niveau haute école ni aucune protection des titres correspondants par le droit fédéral. L'abrogation de la LHES aura pour conséquence la création pour les HES de conditions-cadres identiques à celles des HAU et des HEP, reconnaissance des diplômes et protection des titres comprises. Par conséquent, comme c'est déjà le cas pour les diplômes des universités cantonales et des

hautes écoles pédagogiques, les diplômes HES auront le statut de diplômes de hautes écoles spécialisées publiques (à l'avenir: hautes écoles spécialisées bénéficiant d'une accréditation d'institution), cantonales ou intercantonales, et la protection des titres sera régie par le droit cantonal. En tant qu'organe commun de la Confédération et des cantons, la Conférence suisse des hautes écoles, dans sa composition de Conseil des hautes écoles, aura désormais la compétence d'édicter des dispositions portant sur «la reconnaissance des diplômes» et sur la «formation continue»¹³⁰. Sur cette base, le Conseil des hautes écoles pourra également édicter des dispositions sur la reconnaissance à l'échelle nationale des diplômes bachelor, master et master postgrades. Dans ce contexte, il faut dans tous les cas prendre également en compte le fait que la nouvelle accréditation d'institution influera indirectement sur le statut des diplômes délivrés par les hautes écoles et s'apparentera de facto à une reconnaissance des diplômes sur le plan national.

3. Une réglementation dans la LEHE de la reconnaissance fédérale des diplômes HES et de la protection par le droit fédéral des titres des diplômes HES va à l'encontre de la Constitution et de la LEHE. L'art. 63a Cst. ne confère pas à la Confédération la compétence constitutionnelle d'inscrire dans la LEHE une réglementation de ce type s'appliquant aux HES. La LHES actuelle (qui sera abrogée dès l'entrée en vigueur de la LEHE) avec ses directives détaillées relatives aux filières de formation et aux filières post-grades, et avec ses procédures d'autorisation et d'accréditation de programmes menées par la Confédération, se fonde entre autres sur l'ancien article constitutionnel relatif à la formation professionnelle. L'instauration d'une telle réglementation donnerait l'impression erronée que la Confédération, comme c'est le cas actuellement pour les formations régies par la LHES, continue à fixer des exigences concernant le contenu des formations et des formations continues et veille elle-même au respect de ces exigences, ce qui n'est plus le cas avec la LEHE. Une telle réglementation propre aux HES contredirait par ailleurs l'objectif du droit constitutionnel et du législateur de créer des conditions-cadres uniformes pour tous les types de hautes écoles.
4. En résumé, on constate que la nouvelle LEHE crée des conditions-cadres uniformes pour l'ensemble des hautes écoles, notamment dans le domaine de la reconnaissance des diplômes et dans celui de la protection des titres. Par conséquent, comme c'est déjà le cas pour les diplômes des universités cantonales et des hautes écoles pédagogiques, les diplômes HES auront le statut de diplômes de hautes écoles spécialisées publiques (à l'avenir: hautes écoles spécialisées bénéficiant d'une accréditation d'institution), cantonales ou intercantonales, et la protection des titres sera régie par le droit cantonal. Le Conseil des hautes écoles, qui sera le futur organe politique supérieur des hautes écoles, devra décider, après avoir tenu compte de l'ensemble des éléments, dans quelle mesure il fera usage de sa compétence d'édicter des prescriptions sur la dénomination uniforme des titres, la reconnaissance des diplômes et la formation continue (dans ce dernier domaine, sous la forme de dispositions-cadres homogènes). Rappelons à ce propos que la nouvelle procédure d'accréditation d'institution par le Conseil suisse d'accréditation, à laquelle doivent se soumettre toutes les hautes écoles et institutions du

¹³⁰ Art. 12, al. 3, let. a, ch. 1, 2 et 3, LEHE

domaine des hautes écoles de droit public, permet également de se rapprocher de facto d'une reconnaissance à l'échelle nationale des diplômes délivrés par les hautes écoles ayant obtenu l'accréditation d'institution.

5. Le Conseil fédéral propose pour ces motifs de classer la motion 11.3921.

Bibliographie

Auer, Andreas; La déclaration de Bologne et le fédéralisme universitaire en Suisse, in: Pratique juridique actuelle (PJA) 06/2004, p. 712–726 (dans le présent rapport Auer)

Buchser, Michael; Berufsbildungsabschlüsse in der Schweiz, Rechtliche Regelung der Qualifikation, der Ausweise und der Titel der Berufsbildung; Zürich, Basel, Genf 2009; (dans le présent rapport Buchser)

Message du Conseil fédéral du 22 février 2012 relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation pendant les années 2013 à 2016 (dans le présent rapport message FRI 2013 à 2016)

Ehrenzeller, Bernhard/Sahlfeld, Konrad; Kommentar zu Art. 63a BV in: Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2^e éd. 2008 (dans le présent rapport St. Galler Kommentar)

Ehrenzeller, Bernhard; Hochschulautonomie im Spannungsfeld von Wissenschaftsfreiheit und Steuerung im Hochschulwesen, in: Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaat; Zurich 2007, p. 203–228 (dans le présent rapport Ehrenzeller, Hochschulautonomie)

Ehrenzeller, Bernhard; Le cadre législatif de la LAHE; in: La Vie économique, septembre 2009, p. 12 à 15, (dans le présent rapport Le cadre législatif de la LAHE)

Ehrenzeller, Bernhard/Brägger, Rafael; Grundsätze über die Weiterbildung – Zur Bedeutung der Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes in Art. 64a BV (dans le présent rapport Ehrenzeller/Brägger)

Hördegen, Stephan, Grundziele und -werte der neuen Bildungsverfassung, in: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl) 3/2007, p. 113–145 (dans le présent rapport Hördegen)