

*Date de dépôt : 31 août 2016*

## **Rapport**

**de la Commission de l'enseignement supérieur chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'université (LU) (C 1 30)**

### **Rapport de M. Jean-Luc Forni**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission de l'enseignement supérieur a réexaminé le PL 11799 lors de ses séances des 17 novembre 2016, 19 janvier et 9 février 2017, sous la présidence de M. Jean-François Girardet, en présence de M<sup>me</sup> Anne Emery-Torracinta, Conseillère d'Etat et de M<sup>me</sup> Ivana Vrbica, Directrice de l'unité des hautes écoles (DIP). Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Sacha Gonczy. La commission les remercie de leur soutien et de leur collaboration hautement appréciée à ses travaux.

### **Préambule**

Le PL 11793 a été renvoyé à la Commission de l'enseignement supérieur lors de la séance des Extraits du Grand Conseil du 23 septembre 2016. Il revient donc pour la deuxième fois devant cette même commission. Lors des premiers travaux de la Commission de l'enseignement supérieur, ce PL lui avait été présenté comme un toilettage de la loi sur l'université qui ne soulevait pas d'enjeux majeurs. Il avait l'objet d'un premier rapport (PL 11793-A).

Or depuis le vote en commission, des députés se sont rendu compte que certaines modifications législatives apportées par ce projet contenaient des enjeux politiques majeurs, substantiels, concernant notamment les compétences qui seraient attribuées au rectorat de l'université. Ces enjeux avaient été largement discutés par le Grand Conseil lors de l'adoption de la loi sur l'université. Certains commissaires ont estimé qu'il fallait revenir sur cette

problématique et avoir une discussion de fond sur ces différents enjeux, raison pour laquelle ce texte a été renvoyé à la Commission de l'enseignement supérieur. Le présent rapport relate les travaux de la commission lors de son deuxième examen.

## Début des travaux

Les travaux débutent par l'

*Audition de M. Yves Flückiger, Recteur, M<sup>me</sup> Natacha Hausmann, Directrice du secteur des affaires juridiques de l'Université.*

M. Flückiger part du principe qu'il restait une question des députés, relative à l'art. 13 LU. Le rectorat a donc préparé une réponse écrite sur ce point, qui est distribuée à la commission (annexe I). Le recteur rappelle qu'il y a une question de cohérence historique et de cohérence avec la volonté populaire à tenir. La loi a été acceptée à 72% par le peuple le 30 novembre 2008 pour donner une certaine autonomie à l'université, notamment pour la gestion du personnel. Il est vrai que l'art. 13 al. 2 actuel pose problème, parce qu'il évoque une « délégation » de compétences. Or, l'intention du législateur était clairement de « transférer » cette compétence à l'université. Il aimerait, au-delà de ce souci de cohérence et de respect de la volonté populaire, rappeler que la loi de la HES-SO a aussi prévu ce transfert de compétences. Il verrait mal comme le transfert pourrait avoir lieu pour une entité et pas pour l'autre, alors qu'elles sont censées avoir le même degré d'autonomie. Il rappelle aussi que le Grand Conseil a en outre transféré la gestion des bâtiments, pour la laquelle l'université a dû compléter les charges à hauteur de CHF 3 millions. Il y a dans ce cadre aussi l'expression très claire du législateur et du Conseil d'Etat de transférer la gestion et d'accorder un surcroît d'autonomie, qui devrait correspondre avec le transfert de la gestion du personnel. Il en appelle donc à la cohérence institutionnelle sur ce point. Ce toilettage de la LU permet de clarifier ce point sur lequel le texte de loi actuel n'était pas extrêmement clair.

M<sup>me</sup> Hausmann remarque que l'on préfère le terme « transfert » au terme de « délégation » pour un certain nombre de raisons. En effet, la «délégation» permet en principe à une autorité d'autoriser à une autre autorité, qui en principe lui est subordonnée, d'exercer sa compétence. Le corollaire d'une délégation de compétences est le droit d'évocation reconnu à certaines conditions à l'autorité dont les compétences sont déléguées. Ce droit d'évocation est la faculté de retirer le pouvoir de décision à l'autorité qui agit sur délégation pour décider à sa place ou pour lui dicter sa décision. L'art. 13 al. 2 mentionne seulement ce qui a trait au personnel de l'université. Or, les

compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat et à l'office du personnel sont données à l'université, elles ne sont pas uniquement « déléguées ». La CELU s'est exprimée comme suit au sujet de l'art. 13 al. 1, qui deviendra l'art. 13 al. 2 : « Concrétisant l'autonomie de l'Université voulue par l'article 1, cet article prévoit dans son alinéa 1 le transfert à l'Université des compétences de gestion du personnel qui étaient encore assumées par l'Etat malgré la transformation de l'université en établissement public autonome [...] Cette délégation est cadrée d'une part par les lois à appliquer et d'autre part par le fait que le règlement sur le personnel de l'université, dont l'adoption relève de la compétence du Rectorat [...], est subordonné à son approbation par le Conseil d'Etat ». Ainsi, bien que CELU utilise indistinctement les termes « transfert » et « délégation », sa volonté était bien d'opérer un véritable transfert à l'université des compétences de gestion du personnel qui étaient alors assurées par l'Etat et ce afin de concrétiser l'autonomie de l'université souhaitée par la CELU et désormais inscrite à l'art. 1 LU. Le Conseil d'Etat, dans son exposé des motifs, s'exprime de la même manière.

Le Président propose que les députés qui ont demandé le renvoi de ce PL en commission puissent s'exprimer.

Un commissaire (S) dit connaître la position de l'université. Son intervention est plutôt liée à des enjeux politiques. La procédure est en général de faire le débat en l'absence des auditionnés.

Le Président ne veut pas que le débat se fasse maintenant, mais que les termes du problème soient au moins posés. La plupart des députés ne savent pas ce qui pose problème.

Ce même député (S) poursuit en expliquant que le problème est de savoir s'il est possible pour le rectorat de sous-déléguer ses tâches à une autre entité universitaire. Le rectorat est d'avis que cela est conforme à la loi actuelle ; il ne souhaite pas le convaincre.

M<sup>me</sup> Hausmann rappelle qu'ils ne se sont pas exprimés sur ce point spécifique. Le point sur lequel ils se sont exprimés est la question de la différence entre « délégation » et « transfert ». La sous-délégation n'a pas été abordée.

Le commissaire (S) demande alors si, selon le rectorat, les tâches déléguées par l'Etat peuvent être sous-déléguées à d'autres entités universitaires.

M<sup>me</sup> Hausmann part du principe qu'il ne s'agit pas d'une sous-délégation, dans la mesure où il n'y a pas de délégation à la base, mais bien un transfert de compétences. Deuxièmement, l'art. 29 LU fixe les compétences du rectorat. Or, le rectorat a la possibilité de déléguer ses compétences s'il le souhaite. D'autre part, l'art. 13 al. 2 parle de délégation de compétences du Conseil

d'Etat et de l'Office du personnel. Si on estime que le rectorat ne peut pas déléguer à son tour, on estime que seul le rectorat peut exercer ces compétences. Elle se demande si telle était vraiment la volonté du législateur.

Le même commissaire (S) demande si les auditionnés trouvent opportun que le rectorat puisse déléguer ses tâches à d'autres institutions.

M<sup>me</sup> Hausmann rappelle que l'université s'organise elle-même (art. 1 al. 2 LU).

M. Fluckiger confirme qu'il y a un principe d'autonomie, d'ailleurs clairement mentionné dans le cadre de la HES-SO. Il se pose la question de savoir pourquoi ce qui est possible pour la HES-SO n'est pas possible pour l'université. Ce principe a d'ailleurs été très clairement mis en œuvre dans le cadre du transfert de la gestion des bâtiments.

La discussion tourne ensuite sur le nombre de fonctionnaires licenciés par an et le recteur répond qu'il ne voit pas en quoi le nombre de licenciements changerait quoi que ce soit au transfert de compétence de la gestion du personnel.

Un commissaire (PLR) demande si l'on peut imaginer un transfert partiel, l'université ayant des compétences sur certaines choses mais pas sur d'autres.

Un commissaire (MCG) comprend que la problématique posée est le fait que l'université a choisi de sous-déléguer l'un de ses compétences. Ce n'est pas tant le transfert qui inquiète les députés mais la sous-délégation.

M<sup>me</sup> Hausmann souhaite spécifier que selon la loi le rectorat peut nommer les principaux directeurs du personnel administratif et technique. La compétence de nommer entraîne la compétence de licencier. Le législateur a voulu que la compétence de licencier les principaux cadres supérieurs relève du rectorat. S'il avait souhaité que la compétence de licencier le reste du personnel administratif et technique relève de la compétence unique du rectorat, il l'aurait aussi inscrit dans la loi.

## Discussion

Un commissaire (S) explique qu'il avait rédigé une petite note pour renvoyer l'objet en commission, note qu'il distribue aux commissaires. (annexe II). Il rappelle que la question n'est pas de savoir quelle est la portée de la loi actuelle. La question est de nature politique. Elle avait d'ailleurs agité le Grand Conseil il y a une dizaine d'années. Il y a un aspect technique qu'il rappelle dans la note. On a deux situations aujourd'hui : une qui est problématique et pas l'autre. On parle de fonctionnaires nommés et non pas de personnes en période « d'essai ». Pour les fonctionnaires au sein du petit Etat,

la compétence de licencier appartient au Conseil d'Etat qui peut déléguer cette compétence aux magistrats. Dans la pratique actuelle de l'université, que ce PL vise à entériner (il ne s'agit pas d'un simple toilettage de la LU), le système fonctionne ainsi : la compétence appartient au Conseil d'Etat, qui la délègue au rectorat ; le rectorat, via le règlement du personnel, la sous-délègue à son tour à la division des ressources humaines. Ce n'est pas comme si ces cas de licenciements étaient très nombreux et que le rectorat avait renoncé à cette compétence pour des raisons logistiques.

Il rappelle qu'il a participé à la CELU qui a décidé de prévoir une autonomie de l'université encadrée par l'Etat, via la convention d'objectifs et l'approbation du règlement par le Conseil d'Etat. Il s'agissait en outre de centraliser les pouvoirs dans les mains du rectorat. Ce processus répond à un certain nombre de problèmes que l'université a rencontrés. Il rappelle qu'en 2006 il y avait eu des problèmes de notes de frais de certains professeurs (l'ancien procureur neuchâtelois avait fait une analyse détaillée des dysfonctionnements). On avait réalisé qu'il y avait des problèmes de transparence et de dilution des compétences au sein de l'institution, qui faisaient effet de catalyseur pour un certain mandarinat des professeurs et du décanat. L'idée était de centraliser le pouvoir au sein du rectorat pour réinstaurer la chaîne de responsabilités. Le rectorat est compétent pour toutes les questions essentielles, de manière à contrebalancer le pouvoir des doyens et des professeurs.

Il remarque qu'il y a au sein de l'université cette double casquette des professeurs ordinaires, qui ont à la fois des responsabilités académiques et administratives. On risque de se retrouver de ce fait avec un professeur ordinaire qui choisit de se séparer d'un collaborateur pour de mauvaises raisons. Avec la pratique actuelle, il y a un professeur ordinaire qui décide du licenciement et un simple gestionnaire de secteur qui l'avalise. L'idée de la CELU était donc de donner la compétence au rectorat. C'est bien entendu la DRH qui fait le travail, mais c'est ensuite le rectorat qui doit statuer in fine. Il peut ainsi détecter les éventuels problèmes. Il remarque que le rectorat lors de son audition ne connaissait même pas le nombre de licenciements, ce qui est extrêmement révélateur : le rectorat ne sait pas ce qui se fait dans ce domaine. Il rappelle que si un fonctionnaire est licencié pour des motifs non fondés, il peut recevoir jusqu'à deux ans de salaire. On parle de sommes importantes.

Lorsqu'il a vu ce PL arriver en plénière, il s'est dit qu'il n'était pas très opportun d'entériner la situation actuelle et d'avoir un gestionnaire RH seul qui décide des licenciements. On risque de parvenir à l'avenir aux mêmes situations problématiques que l'on a déjà connues. Il remarque que dans son rapport, la CELU se posait la question de créer un Conseil d'administration

comme à l'aéroport ou aux TPG. On a décidé de renoncer à cette idée, pour des questions de complexité, et de statuer que c'est le rectorat qui répondra sur les questions essentielles. Sur la situation des HES, il est d'avis que les deux situations ne sont pas tout à fait comparables. Il rappelle qu'il y a un décalage important, d'abord temporel. Il remarque que la HES est issue d'un concordat intercantonal. Il y a eu la volonté du législateur de transférer plus de tâches aux HES dans cette perspective. Il ne pense pas, avec sa pratique de défense individuelle, qu'il serait opportun que le rectorat soit totalement déchargé des tâches de licenciements. Si on peut tenir le rectorat pour responsable d'une situation malheureuse, il doit en avoir connaissance. Il y a un rapport hiérarchique très marqué entre un professeur ordinaire et un gestionnaire des RH.

Le Président demande au commissaire (S) s'il a un amendement à proposer. Il répond qu'il suffit de ne pas voter l'art. 13 al. 2.

Un commissaire PLR comprend que le rectorat délègue la compétence de licenciement aux RH. Il se demande aussi pourquoi les RH ne remontent pas ensuite au rectorat. On ne peut être responsable de ce qu'on connaît. Puisque le rectorat nomme, il doit aussi être celui qui licencie. Ce même commissaire ne comprend pas pourquoi l'art. 13 al. 2 ne permet pas de faire ainsi.

Le même commissaire (S) explique que le problème réside dans le terme de « transfert ». Le personnel administratif et technique est soumis, par un renvoi de la LU, à la LPAC, notamment à l'art. 17, qui dit que le Conseiller d'Etat peut déléguer la tâche à un magistrat, mais qui ne dit rien sur la sous-délégation. Or, ce que dit la jurisprudence du TF, c'est que s'il n'est pas mentionné que l'autorité qui se voit déléguer la tâche peut la sous-déléguer, c'est à elle de trancher. L'autorité ne peut pas par exemple déléguer cette tâche à la division des RH pour qu'elle statue seule.

Il est d'avis que la loi actuelle ne permet pas cette sous-délégation, pour les raisons juridiques qu'il a évoquées. En revanche, si on parle de « transfert », on retombe sur l'art. 17 LPAC, sauf que le rectorat n'est plus une entité à qui on a délégué une compétence ; elle peut ainsi déléguer cette tâche comme elle le souhaite. C'est l'argumentation juridique. Politiquement, la question est de déterminer qui décide. Il souhaite pour sa part que ce soit le rectorat. La personne qui découvre des problèmes de notes de frais d'un professeur se retrouve dans une position très délicate dans le cadre d'un système où le rectorat n'est plus impliqué. On ne parle pas d'une surcharge énorme de travail pour le rectorat. Il rappelle que le rectorat ne savait pas combien de personnes étaient licenciées chaque année. C'est bien la preuve qu'il y a une opacité totale.

Un commissaire (UDC) souhaite éviter de renoncer à un article pour des raisons uniquement virtuelles. Il se dit aussi sensible à l'argumentation du recteur, qui ne comprenait pas pourquoi on effectuait un transfert complet pour certaines choses (la gestion des bâtiments, qui a coûté très cher à l'université) et pas pour d'autres (la gestion du personnel).

Le commissaire (S) répond qu'il a beaucoup de respect pour le recteur, mais rappelle qu'il ne dispose pas d'une autonomie totale sur la gestion du personnel. Il a une autonomie sur l'aspect managérial. Le cadre juridique est fixé par la loi et doit être appliqué. La question n'est pas celle d'une protection plus accrue des fonctionnaires, mais de savoir qui signe la décision de licenciement. Il est d'avis que la tête de l'institution doit savoir ce qui se passe. Il perçoit mal cette volonté de vouloir laisser aux gestionnaires RH le soin d'apprécier, seuls, les cas. Les décisions sont prises par le gestionnaire seul ; or, pour l'engagement des collaborateurs, de nombreuses signatures sont nécessaires.

Un commissaire (Ve) relève que le mandarinat est problématique. Le fait que le professeur ordinaire s'estime tout puissant et puisse juste avec un visa RH régler ses comptes avec un collaborateur n'est pas admissible. Il ne semble en conséquence pas excessif que tout passe par le rectorat.

En conclusion, le commissaire (S) propose de formuler un amendement qu'il pourrait transférer au département, qui pourrait lui-même le soumettre au rectorat afin d'avoir son avis à ce sujet.

La proposition est approuvée par le Président.

Les travaux de la commission reprennent en présence de M<sup>me</sup> la conseillère d'Etat Anne Emery-Torracinta et de M<sup>me</sup> Vrbica.

M<sup>me</sup> Emery-Torracinta remarque en préambule qu'en aucun cas le département n'a voulu laisser échapper cette problématique dont il n'avait pas connaissance. En deuxième lieu, elle sait que la commission désirait certains chiffres, qu'elle peut communiquer aujourd'hui.

Sur le nombre de licenciements de fonctionnaires à l'université : 0 en 2011, 1 en 2012, 0 en 2013, 0 en 2014, 2 en 2015 et 4 en 2016. On ne parle donc pas d'une masse importante de situations. Deux situations de 2016 concernaient en outre des cas de santé. Un seul des cas de 2016 a fait l'objet d'un recours. En termes qualitatifs, le département a pris contact avec l'université et propose un amendement. Il s'agit d'ajouter une lettre t (nouvelle) à l'article 29 :

« Sous la direction de la rectrice ou du recteur, le rectorat assure le pilotage stratégique et opérationnel de l'université en exerçant toutes les tâches et en prenant toutes les décisions que la loi ou le statut n'attribuent pas à un autre organe ou que lui-même n'a pas déléguées, en particulier :

t) nommer et mettre fin aux rapports de service des fonctionnaires. Cette compétence ne peut pas être déléguée, sous quelque forme que ce soit. »

M<sup>me</sup> Vrbica déclare, du point de vue technique, que l'on a décidé d'ajouter cette disposition à l'article 29 et pas à l'article 13 en raison de la teneur de cet article qui précise les compétences du rectorat.

Le commissaire (S) à l'origine de cet amendement du département remercie le département d'avoir réagi. Il est d'avis qu'il s'agit d'une bonne solution, qui est très claire. Les chiffres montrent qu'il ne s'agit pas d'une tâche insurmontable pour le rectorat. Il se dit satisfait de l'amendement proposé.

Le Président demande si cet amendement apportera une modification du règlement du personnel et il lui est répondu par la positive.

### **Procédure de vote**

Le Président, en l'absence d'autre prise de parole, met aux voix **l'entrée en matière du PL 11793-A** : pas d'opposition – adopté.

#### ***Deuxième débat :***

Titre et préambule : pas d'opposition – adopté.

Art. 1 Modifications : pas d'opposition – adopté.

Art. 6 al. 2 (nouveau) : pas d'opposition – adopté.

Art. 12, al. 1 :

Une commissaire (S) remarque que l'on avait retiré, lors du premier traitement de l'objet, la référence à la LIP à l'al. 1. Elle souhaite que cette référence soit conservée.

Le Président remarque que l'on reprend le texte initial. S'il n'y a pas d'amendement proposé, la référence à la LIP tombe, comme c'était le cas dans le texte premier.

M<sup>me</sup> Vrbica indique au nom du département vouloir supprimer cette référence, pour les mêmes raisons invoquées dans le premier traitement du PL et disponibles dans le rapport. Elle remarque que le PL a été déposé le 16 décembre 2015. Entre-temps, la nouvelle LIP est entrée en vigueur (au 1<sup>er</sup> janvier 2016). Il y avait en conséquence des numéros que l'on devait changer. On est venu en commission pour modifier ces numéros et pour supprimer la référence à l'art. 147 LIP.

En effet, la LIP fait référence à un article de la LPAC qui lui-même a changé. Cet art. 147 parle de réintégration dans le cas de fin de rapport de



service en invoquant les justes motifs. Or, la totalité du personnel enseignant de l'université se trouve sous mandat à durée déterminée. La LPAC vise quant à elle la réintégration pour les personnes à mandat de durée indéterminée. La mention de l'art. 147 LIP est en conséquence tout à fait incongrue dans le cadre de l'université. Par exemple, lorsqu'un assistant n'est pas renouvelé (parce qu'il n'y a pas les fonds, parce que le projet est tout simplement terminé), on n'a pas besoin d'invoquer des justes motifs. Le non-renouvellement d'un mandat à durée déterminée n'a pas besoin d'une justification. Si on maintenait le renvoi à l'art. 147, il faudrait alors alléguer les motifs mentionnés pour justifier le non-renouvellement. Or, comme à l'université, il n'existe pas de personnel d'enseignement et de recherche autre que des personnes engagées dans le cadre d'un mandat à durée déterminée, ce n'est pas nécessaire. Dans le cas où il y aurait une problématique avec la chambre administrative, on propose d'amender le texte pour dire que c'est le règlement du personnel de l'université qui le règle.

La discussion s'engage :

- Un commissaire (S) comprend que la LPAC vise à réintégrer des fonctionnaires qui ont été licenciées pour des motifs infondés, afin de motiver les ressources humaines à faire un bon travail en amont. En l'occurrence, avec un contrat à durée déterminée non renouvelé, il n'y a pas de décision de résiliation des rapports de service. Ainsi, la LPAC, qui mentionne clairement la décision de résiliation, ne peut de toute façon pas s'appliquer.
- Un commissaire (PLR) est d'avis qu'il y a une différence juridique entre une décision de résiliation du contrat et une décision de non-renouvellement.
- Un autre commissaire (PLR) précise que ce sont des commissions qui décident du renouvellement des postes, en tout cas dans la faculté de médecine. On reçoit une lettre avec la décision de renouvellement ou de non-renouvellement du poste.
- Un commissaire (UDC) demande si la disparition d'un motif d'engagement peut être basée sur la non-concordance du profil au poste qui a évolué. Il est d'avis que cette disposition est très large et donne beaucoup de possibilités pour licencier à la tête du client.

M<sup>me</sup> Emery-Torracinta affirme qu'un contrat à durée déterminée est un contrat à durée déterminée. Il n'y a pas besoin de justifier un non-renouvellement.

Un commissaire (EAG) déclare qu'il n'est pas convaincu par l'explication du département. L'art. 141 LIP existe, et mentionne les motifs fondés.

M<sup>me</sup> Vrbica affirme que la résiliation des rapports de service existe ainsi que les motifs fondés s'y afférant. On ne parle pas ici d'une résiliation des rapports de service mais d'un non-renouvellement de mandat.

Un commissaire (PLR) se dit favorable à un certain pragmatisme. Il propose de continuer à mettre aux voix tous les articles sauf cet alinéa.

Le Président, en l'absence d'opposition, propose de revenir à cet article en troisième débat, avec les précisions du département. L'amendement sera voté à ce moment-là

Art. 12 al. 1 et 2 : pas d'opposition – adopté.

Art. 13 al. 2 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 16 al. 2 (nouveau) : pas d'opposition – adopté.

Art. 18 al. 2 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 20 al. 1 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 21 al. 1 et 2 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 22 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 23 al. 2 et 4 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 24 al. 5 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 25 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 27 al. 4 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 29 : Le Président met aux voix l'amendement du département qui propose une lettre t nouvelle :

*« Sous la direction de la rectrice ou du recteur, le rectorat assure le pilotage stratégique et opérationnel de l'université en exerçant toutes les tâches et en prenant toutes les décisions que la loi ou le statut n'attribuent pas à un autre organe ou que lui-même n'a pas déléguées, en particulier :*

***t) nommer et mettre fin aux rapports de service des fonctionnaires. Cette compétence ne peut pas être déléguée, sous quelque forme que ce soit. »***

Pas d'opposition – adopté.

Let. f et h (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 34 al. 2 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Al. 3 let. b (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Let. d et e remplaçant les let. f et g : pas d'opposition – adopté.

Art. 35 al. 2 (nouvelle teneur) : pas d'opposition – adopté.

Al. 7 (nouveau) : pas d'opposition – adopté.

Art. 36 al. 1 (nouveau teneur) : pas d'opposition – adopté.

Art. 40 al. 2 (nouveau teneur) : pas d'opposition – adopté.

Al. 3 let. b et c : pas d'opposition – adopté.

Let. d et e abrogées : pas d'opposition – adopté.

Al. 4 (nouveau) : pas d'opposition – adopté.

Art. 2 Entrée en vigueur : pas d'opposition – adopté.

**Le Président rappelle que le 3<sup>e</sup> débat aura lieu lors d'une séance ultérieure pour se décider sur l'article 12.**

A la demande de M<sup>me</sup> Vrbica pour savoir si la commission souhaite auditionner la juriste de l'université pour avoir des cas concrets, un commissaire (S) est d'avis que cela n'est pas forcément nécessaire. Il propose que l'on ait les catégories de personnes touchées par la disposition. Il demande en outre une copie ou un modèle de contrat d'engagement. Il se demande s'il ne serait pas opportun d'entendre le corps professoral. Il ne sait pas s'ils ont une association.

M<sup>me</sup> Vrbica indique qu'il y a des collèges de professeurs par faculté.

Le même commissaire (S) remarque que si les explications sont bonnes, il n'y a pas de problème.

M<sup>me</sup> Emery-Torracinta explique qu'ils auront les réponses prochainement.

Le Président propose de mettre de côté l'audition du corps professoral pour l'heure et de repousser le vote afin que le département puisse revenir avec des précisions.

Les travaux reprennent avec l'audition de :

***M<sup>me</sup> Marie-Christine Maier Robert, directrice de l'Unité juridique du DIP en présence de M<sup>me</sup> Yvana Vrbica, Directrice de l'unité des hautes écoles, DIP***

M<sup>me</sup> Vrbica souhaite faire un bref historique du PL pour commencer. Elle rappelle que le PL était revenu en commission concernant la différence entre délégation et transfert de compétence ; ce sujet est à présent clôt. Lors du deuxième débat toutefois, on était revenu sur l'article 12 du PL. En effet, on s'est interrogé sur un renvoi à la LIP. Il faut rappeler que ce PL est en traitement par le DIP depuis longtemps, parce qu'il s'agit d'un toilettage. Il fallait notamment changer les renvois à d'autres lois, dont la LIP. Entre-temps, la LIP a été modifiée, et est entrée en vigueur alors que le PL était déjà déposé.

On est donc revenu en commission pour mettre à jour les renvois à la LIP. On a réalisé que l'art. 147 LIP (nouveau) avait changé de contenu, en raison de changements de la LPAC, et qu'il ne pouvait pas s'appliquer au corps enseignant universitaire.

En effet, le renouvellement des enseignants est lié au règlement sur le personnel de l'université (R-pers). Le plus simple était en conséquence de supprimer le renvoi à l'art. 147 LIP et d'inscrire les critères du renouvellement dans le règlement, auquel la loi peut renvoyer. Il y a ensuite eu un certain nombre de questions juridiques posées par un commissaire (S). On s'est penché sur la question et on revient aujourd'hui avec une clarification sous forme d'amendement.

M<sup>me</sup> Maier Robert souhaite se pencher sur l'art. 147 LIP. Cet article correspond aux enseignants DIP mais ne correspond pas au cadre légal du corps universitaire (intermédiaire et professoral). En effet, l'université connaît à la fois les résiliations des rapports de service pour motifs fondés et les non-renouvellements, qui ne se font pas sur des motifs fondés mais sur les articles 119 et 157 du R-pers. L'objectif de l'université et du DIP n'était pas de soustraire l'université du cadre de l'art. 147 LIP ; il s'agissait de le préciser. La proposition, en lieu et place d'abroger le renvoi à la LIP, est de réécrire légèrement l'art. 147 au sein de l'art. 43 LU. Dans sa teneur actuelle, l'art. 43 a deux alinéas : le premier mentionne que la loi sur la procédure administrative s'applique à l'université, le second parle des voies d'opposition et de recours, avec une possibilité de faire un recours dans un deuxième temps à la chambre administrative de la Cour de Justice. L'amendement proposé aujourd'hui est d'ajouter deux alinéas 3 et 4 (nouveaux) qui correspondent en grande partie à l'art. 147 LIP.

L'art. 43 al. 3 (nouveau) reprend l'art. 147 al. 1 LIP en ajoutant « **ou que le non-renouvellement ne repose pas sur un motif de non-renouvellement prévu par le règlement interne sur le personnel** ».

L'art. 43 al. 4 (nouveau) reprend l'art. 147 al. 2 et 3 LIP en supprimant la dernière phrase : « **Lorsque l'intéressé est non nommé, l'indemnité ne peut être supérieure à 6 mois.** ».

En effet, le corps enseignant de l'université n'est pas « nommé » fonctionnaire.

Le commissaire (S) à l'origine de questions juridiques posées est d'avis que l'amendement va dans le même sens que celui qui concernait le rectorat. Cette séparation entre non-renouvellement et résiliation des rapports de service fait sens. Cet amendement le satisfait.

Le président passe au vote sur l'Art. 12 al. 1

**Art. 12 al. 1:** Le Président met aux voix l'amendement suivant :

« 1 Le corps professoral et le corps des collaboratrices et collaborateurs de l'enseignement et de la recherche sont soumis aux articles 126, 139, 140, 141, 142, 143 et 144 de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015, et aux dispositions de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973. Pour le surplus, les prescriptions concernant les procédures d'engagement, les procédures de renouvellement, leurs droits et devoirs, ainsi que toutes les autres prescriptions nécessaires concernant leur statut sont fixées dans le règlement interne sur le personnel. »

***Pas d'opposition – adopté.***

**Art. 43 al. 3 (nouveau) :**

« 3 En matière de fin des rapports de service des membres du corps professoral et du corps des collaborateurs de l'enseignement et de la recherche, si la Chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ne repose pas sur un motif fondé ou que le non-renouvellement ne repose pas sur un motif de non-renouvellement prévu par le règlement interne sur le personnel, elle ordonne la réintégration. »

***Pas d'opposition – adopté.***

**Art. 43 al. 4 (nouveau) :**

« 4 Si la Chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ou le non-renouvellement est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité de nomination la réintégration. En cas de refus de l'autorité de nomination ou du recourant, la Chambre administrative de la Cour de justice fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut, à l'exclusion de tout autre élément de rémunération. »

***Pas d'opposition – adopté.***

**Art. 43 dans son ensemble ainsi amendé: pas d'opposition – adopté.**

### Troisième débat

Le Président met aux voix le PL 11793 tel qu'amendé :

**Le PL 11793 est adopté à l'unanimité des votants.**

*Catégorie de débat : 2*

## Commentaires du rapporteur

Mesdames et Messieurs les députés,

La Commission de l'enseignement supérieur a accepté à l'unanimité ce PL 11793 tel qu'amendé après son deuxième examen. En effet, suite au premier rapport rendu, le PL 11793 a été renvoyé devant cette même commission afin de clarifier la notion de « transfert » et de « délégation » de compétences à l'université en matière de gestion du personnel.

Un amendement (Art. 29, lettre t) précise désormais que nommer et mettre fin aux rapports de service des fonctionnaires est une compétence que le rectorat ne peut déléguer sous quelque forme que ce soit.

En plus, par des amendements aux articles 12 et 43, il est précisé que :

- Le corps professoral et le corps des collaboratrices et collaborateurs de l'enseignement et de la recherche sont soumis aux articles 126, 139, 140, 141, 142, 143 et 144 de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015, et aux dispositions de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973. Pour le surplus, les prescriptions concernant les procédures d'engagement, les procédures de renouvellement, leurs droits et devoirs, ainsi que toutes les autres prescriptions nécessaires concernant leur statut sont fixées dans le règlement interne sur le personnel.
- En matière de fin des rapports de service des membres du corps professoral et du corps des collaborateurs de l'enseignement et de la recherche, si la Chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ne repose pas sur un motif fondé ou que le non-renouvellement ne repose pas sur un motif de non-renouvellement prévu par le règlement interne sur le personnel, elle ordonne la réintégration. »
- Si la Chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ou le non-renouvellement est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité de nomination la réintégration. En cas de refus de l'autorité de nomination ou du recourant, la Chambre administrative de la Cour de justice fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut, à l'exclusion de tout autre élément de rémunération.

Unanime, la Commission de l'enseignement supérieur vous invite à adopter ce PL 11793 tel qu'amendé sans réserve.

## **Projet de loi (11793)**

### **modifiant la loi sur l'université (LU) (C 1 30)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

#### **Art. 1      Modifications**

La loi sur l'université, du 13 juin 2008, est modifiée comme suit :

#### **Art. 6, al. 2 (nouveau)**

<sup>2</sup> En cas de violation ou de soupçon fondé de violation des règles en matière d'intégrité scientifique ou de bonnes pratiques scientifiques, l'université peut demander et transmettre à des établissements de recherche et des institutions d'encouragement à la recherche, suisses ou étrangers, toutes données utiles au respect de ces règles et en particulier à la poursuite des manquements en matière de probité scientifique. Les dispositions de la loi sur l'information du public, l'accès aux documents et la protection des données personnelles, du 5 octobre 2001, sont applicables à titre complémentaire.

#### **Art. 12, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le corps professoral et le corps des collaboratrices et collaborateurs de l'enseignement et de la recherche sont soumis aux articles 126, 139, 140, 141, 142, 143 et 144 de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015, et aux dispositions de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973. Pour le surplus, les prescriptions concernant les procédures d'engagement, les procédures de renouvellement, leurs droits et devoirs, ainsi que toutes les autres prescriptions nécessaires concernant leur statut sont fixées dans le règlement interne sur le personnel.

<sup>2</sup> Le corps du personnel administratif et technique est soumis aux dispositions de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, et de leurs règlements d'application.

**Art. 13, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> Pour ce qui a trait au personnel de l'université, les compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat, respectivement à l'office du personnel, à teneur de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015, de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, sont transférées aux organes de l'université selon les modalités définies par le règlement interne sur le personnel de l'université approuvé par le Conseil d'Etat.

**Art. 16, al. 2 (nouveau, les al. 2 à 7 anciens devenant les al. 3 à 8)**

<sup>2</sup> Des restrictions à l'accès aux études de médecine peuvent être prévues pour les candidats étrangers. Elles sont fixées dans un règlement interne adopté par le rectorat.

**Art. 18, al. 2 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> L'université confère les titres de bachelor (baccalauréat universitaire), master (maîtrise universitaire) et doctorat. Elle peut créer d'autres titres, décerner des attestations ou délivrer des titres conjoints avec d'autres hautes écoles.

**Art. 20, al. 1, phrase introductive (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> L'université reçoit à titre de moyens nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment :

**Art. 21, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> L'Etat et l'université négocient les objectifs assignés à l'université, les modalités que celle-ci entend mettre en œuvre pour les atteindre, les méthodes et les critères permettant de déterminer si ces objectifs ont été atteints. Cette évaluation est distincte du plan d'assurance qualité au sens de l'article 25.

<sup>2</sup> Ces éléments sont consignés dans une convention d'objectifs pluriannuelle, en principe quadriennale, qui comprend les indemnités monétaires et non monétaires allouées par l'Etat en vue de son fonctionnement, les subventions d'investissements nécessaires à l'université, ainsi que les autres engagements à charge de l'Etat.



**Art. 22 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les ressources et moyens nécessaires à l'entretien courant des immeubles, y compris les installations techniques, que l'Etat met à la disposition de l'université lui sont alloués.

<sup>2</sup> L'université assume cet entretien dans une perspective de développement durable.

**Art. 23, al. 2 et 4 (nouvelle teneur)**

<sup>2</sup> L'université gère ses ressources et en règle dans son budget la répartition entre les différentes unités d'enseignement et de recherche et les services centraux. Le budget est inscrit dans un plan financier pluriannuel.

<sup>4</sup> Elle établit et publie un plan stratégique à long terme, périodiquement actualisé, qui est transmis pour information au Grand Conseil par l'intermédiaire du Conseil d'Etat.

**Art. 24, al. 5 (nouvelle teneur)**

<sup>5</sup> L'université est responsable de la gestion de sa trésorerie. Elle peut emprunter sur le marché des capitaux, l'autorisation du Conseil d'Etat étant toutefois nécessaire pour les emprunts supérieurs à 5 millions de francs. Le Conseil d'Etat est autorisé à garantir les emprunts de l'université; l'autorisation du Grand Conseil est nécessaire pour la garantie des emprunts dépassant 50 millions de francs.

**Art. 25 Assurance qualité (nouvelle teneur avec modification de la note)**

L'université se dote d'un plan d'assurance qualité de l'enseignement, de la recherche et de la conformité des pratiques en vue de l'accréditation prévue par la législation fédérale.

**Art. 27, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat fixe dans un règlement les droits et les devoirs, les conditions d'engagement, de fin de mandat, et de retour, le cas échéant, à leur activité antérieure des membres du rectorat, et les conditions de la révocation de la rectrice ou du recteur.

**Art. 29, lettres f et h (nouvelle teneur) et lettre t (nouvelle)**

Sous la direction de la rectrice ou du recteur, le rectorat assure le pilotage stratégique et opérationnel de l'université en exerçant toutes les tâches et en prenant toutes les décisions que la loi ou le statut n'attribuent pas à un autre organe ou que lui-même n'a pas déléguées, en particulier :

- f) élaborer et adopter chaque année un plan financier pluriannuel actualisé, en vue de sa transmission au Conseil d'Etat;
- h) soumettre au Conseil d'Etat, en vue de leur approbation par le Grand Conseil, les états financiers annuels et le rapport de gestion de l'université;
- t) nommer et mettre fin aux rapports de service des fonctionnaires. Cette compétence ne peut pas être déléguée, sous quelque forme que ce soit.

**Art. 34, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3, lettre b (nouvelle teneur), lettres d et e (abrogées, les lettres f et g anciennes devenant les lettres d et e)**

<sup>2</sup> Le conseil d'orientation stratégique est composé de 5 à 9 personnalités suisses et étrangères des deux sexes, indépendantes de l'université et présentant des compétences particulières au regard de la mission de celle-ci. Ses membres sont nommés par le Conseil d'Etat, qui fixe leur rémunération, sur proposition du rectorat.

<sup>3</sup> Le rectorat sollicite l'avis du conseil d'orientation stratégique en particulier sur :

- b) la négociation de la convention d'objectifs avec l'Etat, le contenu du mandat de l'évaluation externe de la convention d'objectifs et les conclusions à tirer de cette évaluation externe;

**Art. 35, al. 2 (nouvelle teneur), al. 7 (nouveau)**

<sup>2</sup> Le comité d'éthique et de déontologie est composé de 5 à 9 personnalités suisses et étrangères des deux sexes, sauf exception indépendantes de l'université et présentant des compétences particulières au regard de la mission de celle-ci. Ses membres sont nommés par le Conseil d'Etat, qui fixe leur rémunération, sur proposition du rectorat.

<sup>7</sup> Le Conseil d'Etat peut, d'entente avec le rectorat et la direction de la HES-SO Genève, mettre en place un comité d'éthique et de déontologie commun à l'université et à la HES-SO Genève.

**Art. 36, al. 1 (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Le comité d'audit est composé de 5 à 9 personnalités des deux sexes, dont un représentant du rectorat. Deux au moins ont des compétences avérées en matière de système de contrôle interne financier et/ou non financier. Ses membres sont nommés par le Conseil d'Etat, qui fixe leur rémunération, sur proposition du rectorat.

**Art. 40, al. 2 (nouvelle teneur), al. 3, lettres b et c (nouvelle teneur), lettres d et e (abrogées), al. 4 (nouveau, l'al. 4 ancien devenant l'al. 5)**

<sup>2</sup> Le Conseil d'Etat négocie avec le rectorat la convention d'objectifs soumise à ratification du Grand Conseil, puis la met en œuvre pour ce qui concerne l'Etat. Il mandate une évaluation externe de sa mise en œuvre à laquelle l'université est associée. Cette évaluation est transmise pour information au Grand Conseil.

<sup>3</sup> Le Conseil d'Etat approuve, sur proposition de l'université :

- b) le règlement interne sur le personnel;
- c) le règlement interne sur les finances.

<sup>4</sup> Le Conseil d'Etat soumet au Grand Conseil, pour approbation, les états financiers et le rapport de gestion de l'université de l'année écoulée.

**Art. 43, al. 3 et 4 (nouveaux)**

<sup>3</sup> En matière de fin des rapports de service des membres du corps professoral et du corps des collaborateurs de l'enseignement et de la recherche, si la Chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ne repose pas sur un motif fondé ou que le non-renouvellement ne repose pas sur un motif de non-renouvellement prévu par le règlement interne sur le personnel, elle ordonne la réintégration. »

<sup>4</sup> Si la Chambre administrative de la Cour de justice retient que la résiliation des rapports de service ou le non-renouvellement est contraire au droit, elle peut proposer à l'autorité de nomination la réintégration. En cas de refus de l'autorité de nomination ou du recourant, la Chambre administrative de la Cour de justice fixe une indemnité dont le montant ne peut être inférieur à 1 mois et supérieur à 24 mois du dernier traitement brut, à l'exclusion de tout autre élément de rémunération.

**Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.



UNIVERSITÉ  
DE GENÈVE

RECTORAT

Révision de la loi sur l'Université (LU) du 13 juin 2008 (C 1 30) – PL 11793-A

Proposition de modification de l'article 13 alinéa 2

**1. Chronologie**

- ✓ Le 30 mars 2007, la Commission externe chargée de rédiger un avant-projet de loi sur l'Université (CELU) rend son rapport au Conseil d'Etat.
- ✓ Le 13 juin 2008, le projet de loi du Conseil d'Etat sur l'Université est voté par le Grand Conseil.
- ✓ Le 30 novembre 2008, la nouvelle loi sur l'Université est acceptée en votation populaire par 72% des votants.
- ✓ Le 17 mars 2009 marque l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'Université.
- ✓ Dès le mois de novembre 2011, un groupe de travail DIP-UNIGE initie un travail de toilettage de la loi sur l'Université. C'est à cette époque le groupe de travail formule la proposition de modification de l'article 13 alinéa 2.

**2. L'article 13 alinéa 2 LU**

Dispositions actuelles LU	Modifications PL 11793	Commentaires
<p><b>Art. 13 Règlement sur le personnel</b></p> <p><sup>1</sup> L'université est l'employeur de son personnel.</p> <p><sup>2</sup> Pour ce qui a trait au personnel de l'université, les compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat, respectivement à l'office du personnel, à teneur de la loi sur l'instruction publique, du 6 novembre 1940, de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux<sup>(1)</sup>, du 4 décembre 1997, et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers<sup>(2)</sup>, du 21 décembre 1973, <b>sont déléguées</b> aux organes de l'université selon les modalités définies par le règlement sur le personnel de l'université approuvé par le Conseil d'Etat.</p>	<p><b>Art. 13, al. 2 (nouvelle teneur)</b></p> <p><sup>2</sup> Pour ce qui a trait au personnel de l'université, les compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat, respectivement à l'office du personnel, à teneur de la loi sur l'instruction publique, <b>du 17 septembre 2015</b>, de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux<sup>(1)</sup>, du 4 décembre 1997, et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers<sup>(2)</sup>, du 21 décembre 1973 <b>sont transférées</b> aux organes de l'université selon les modalités définies par le règlement interne sur le personnel de l'université approuvé par le Conseil d'Etat.</p>	<p><b>Art. 13, al. 2</b></p> <p>Lors de l'adoption de la loi sur l'Université du 13 juin 2008, la volonté du législateur était de transférer, et non pas seulement de déléguer, à l'Université les compétences du Conseil d'Etat mentionnées à l'alinéa 2. C'est également la solution retenue à l'article 19, alinéa 3 de la loi sur la Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale – Genève (LHES-SO-GE), du 29 août 2013.</p>

### 3. Introduction

L'emploi par le législateur de 2008 du verbe « déléguer » correspond-il à sa volonté ?

En droit administratif, la délégation de compétence permet à une autorité d'autoriser une autre autorité, qui en principe lui est subordonnée, à exercer sa compétence. Le corollaire d'une délégation de compétence est le droit d'évocation reconnu à certaines conditions à l'autorité dont les compétences sont déléguées. Ce droit d'évocation est la faculté de retirer le pouvoir de décision à l'autorité qui agit sur délégation pour décider à sa place ou pour lui dicter sa décision.

Considérer que les compétences du Conseil d'Etat, respectivement de l'office du personnel, en matière de personnel de l'Université ont été déléguées à l'Université aurait pour conséquence que l'Université gèrerait son personnel en sa qualité d'autorité subordonnée au Conseil d'Etat et à l'office du personnel. Elle exercerait ainsi des compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat et à l'office du personnel et qui ne lui seraient que déléguées. Le Conseil d'Etat et l'office du personnel pourraient à certaines conditions retirer à l'Université des compétences en matière de gestion de son personnel pour décider à sa place ou lui dicter leur décision.

Une telle interprétation est-elle compatible avec l'autonomie conférée à l'Université et sa capacité à s'organiser elle-même comme prévu par l'article 1 LU ?

Est-elle compatible avec l'article 13 alinéa 1 LU qui pose le principe selon lequel l'Université est l'employeur de son personnel ? Cette disposition a modifié la situation prévalant avant l'entrée en vigueur de la LU du 13 juin 2008 et dans laquelle l'Etat de Genève était l'employeur du personnel de l'Université.

En sa qualité d'employeur de son personnel, l'Université doit-elle exercer ses propres compétences en matière de gestion de son personnel ou doit-elle exercer, sur délégation, celles du Conseil d'Etat, respectivement de l'office du personnel ?

Tant les interprétations historique que systématique de la LU conduisent l'Université à penser que l'emploi du verbe « déléguer » ne correspond pas à la volonté du législateur, raison pour laquelle une proposition de modification de l'article 13 alinéa 2 LU a été formulée dans le cadre du PL 11793.

### 4. Historique de l'article 13 alinéa 2

1. Dans son rapport du 30 mars 2007, la Commission externe chargée de rédiger un avant-projet de loi sur l'Université (CELU) s'est exprimée comme suit au sujet de sa proposition d'article 13 alinéa 1 (actuel alinéa 2) :

**« Concrétisant l'autonomie de l'Université voulue par l'article 1, cet article prévoit dans son alinéa 1 le transfert à l'Université des compétences de gestion du personnel qui étaient encore assumées par l'Etat malgré la transformation de l'Université en établissement public autonome : définition des fonctions pour l'ensemble du personnel universitaire, rangement dans la grille des traitements, évaluation des fonctions, gestion du personnel relèveront désormais d'elle. Cette délégation est cadrée d'une part par les lois à appliquer et d'autre part par le fait que le règlement sur le personnel de l'Université, dont l'adoption relève de la compétence du Rectorat (...), est subordonné à son approbation par le Conseil d'Etat »** (Rapport, p. 29, la mise en évidence est ajoutée).

2. Bien que les termes « transfert » et « délégation » aient été utilisés indistinctement par la CELU, sa volonté était bien d'opérer un véritable transfert à l'Université des compétences de gestion du personnel qui étaient alors assurées par l'Etat et ce afin de concrétiser l'autonomie, de l'Université souhaitée par la CELU et désormais inscrite à l'article 1 LU.
3. Dans son projet de loi sur l'Université déposé le 30 août 2007 au Grand Conseil (PL 10103), le Conseil d'Etat ajoute un nouvel alinéa 1 à l'article 13 tel que proposé par la CELU et qui pose

le principe selon lequel l'Université est l'employeur de son personnel. L'alinéa 1 proposé par la CELU devient l'alinéa 2 dans le PL 10103 du Conseil d'Etat, lequel reprend, dans son exposé des motifs, les mêmes arguments que ceux formulés par la CELU :

**« Il est prévu le transfert à l'Université des compétences de gestion du personnel qui étaient encore assumées par l'Etat : définition des fonctions pour l'ensemble du personnel universitaire, rangement dans la grille des traitements, évaluations des fonctions, gestion du personnel relèveront désormais d'elle. Les modalités de cette délégation sont soumises à l'approbation du Conseil d'Etat »** (exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du PL 10103 sur l'Université, p. 42, la mise en évidence est ajoutée ; cf. également p. 55).

4. A nouveau, les termes « transfert » et « délégation » étaient utilisés indistinctement dans l'exposé des motifs du Conseil d'Etat pour signifier la même chose, à savoir que l'Université, en sa qualité d'établissement public autonome, **devenait l'employeur de son personnel et devait ainsi se voir transférer les compétences en matière de gestion de son personnel qui appartenaient jusque-là à l'Etat.**
5. Cette interprétation est la seule qui est compatible avec l'autonomie de l'Université voulue par le législateur, dont la portée a été définie comme suit par le Conseil d'Etat dans son exposé des motifs : « Celle-ci s'exerce en matière d'organisation de l'enseignement et de la recherche, des conditions d'accès aux études, de gestion du personnel, de gestion financière » (exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du PL 10103 sur l'Université, p. 30, la mise en évidence est ajoutée).
6. Les travaux préparatoires du Grand Conseil n'ont semble-t-il pas porté sur cette question terminologique.

## **5. Systématique de la LU**

L'article 13 LU s'intitule « Règlement sur le personnel ». Il stipule quelles dispositions doivent être prévues dans le règlement sur le personnel de l'Université et précise que celui-ci est approuvé par le Conseil d'Etat

L'alinéa 2 a ainsi pour but d'indiquer que l'Université doit régler dans son règlement sur le personnel et nulle part ailleurs la manière dont sont exercées en son sein les compétences en matière de personnel qui appartenaient jusqu'à l'adoption de la LU du 13 juin 2008 au Conseil d'Etat, respectivement à l'office du personnel. Le but de cet alinéa 2 est de préciser, d'une part, que les compétences qui étaient exercées auparavant par le Conseil d'Etat, respectivement l'office du personnel, sont dorénavant exercées au sein de l'Université et, d'autre part, de contraindre l'institution à régler ces aspects dans un texte soumis à l'approbation du Conseil d'Etat.

En réalité, l'article 13 alinéa 2 LU attribue directement les compétences exercées auparavant par l'Etat aux organes de l'Université. Il ne s'agit pas d'une délégation de compétence au sens commun du terme, en ce sens que le Conseil d'Etat, respectivement l'office du personnel, ne délèguent pas leurs compétences à l'Université.

De plus, tant l'autonomie conférée par le législateur de 2008 à l'Université, que sa capacité à s'organiser elle-même conformément à l'article 1 alinéa 2 LU, que sa qualité d'employeur de son personnel prévue par l'article 13 alinéa 1 LU plaident en faveur du fait que les compétences du Conseil d'Etat, respectivement de l'office du personnel, n'ont pas été confiées à l'Université dans le cadre d'une délégation de compétence.

## **6. Pourquoi remplacer « déléguer » par « transférer » ?**

La modification proposée, dans l'actuel PL 11793, de l'art. 13 al. 2 consistant à prévoir que les compétences en matière de personnel sont « transférées » aux organes de l'Université permet ainsi

de retranscrire de manière exacte la volonté du législateur exprimée lors de l'adoption de la loi sur l'Université de 2008 s'agissant de son autonomie et de sa qualité d'employeur.

Il convient d'ajouter que la proposition de nouvelle formulation de l'article 13 alinéa 2 LU est identique à la formulation de l'article 19 alinéa 3 de la loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève du 29 août 2013 (C 1 26, LHES-SO-GE). Cette disposition prévoit en effet que pour ce qui a trait au personnel de la HES-SO-Genève, les compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat, respectivement à l'office du personnel, sont transférées aux organes de la HES-SO Genève selon les modalités définies par le règlement interne sur le personnel. Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat s'est exprimé comme suit : « *En application de l'autonomie accordée à la HES-SO Genève, il est prévu que cette dernière soit l'employeur de son personnel. Ainsi, les compétences du Conseil d'Etat relatives à la gestion du personnel lui sont transférées* » (exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du PL 10977, ch. 7.3, p. 49).

**Pour quelle raison ce qui est valable pour la HES-SO (transfert des compétences du Conseil d'Etat en raison de son autonomie et de sa qualité d'employeur) ne le serait pas pour l'Université ?**

**Note relative au PL 11793 (art. 13 al. 2)**

Les rapports de travail qui lient les fonctionnaires à l'Université sont régis par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux (LPAC), conformément à l'art. 1, al. 2, let. b) LPAC :

***Art. 1 Champ d'application***

(...)

<sup>2</sup> *Les fonctions qui relèvent des lois :*

(...)

*b) sur l'université, du 13 juin 2008, en tant qu'elles ne sont pas exercées par des membres du corps administratif et technique ; font l'objet d'une réglementation particulière.*

L'art. 12, al. 2 de la loi sur l'Université (LU) reprend le contenu de la disposition précitée :

***Art. 12 Personnel***

(...)

<sup>2</sup> *Le corps du personnel administratif et technique est soumis aux dispositions de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973.*

La LPAC règle la question de l'autorité compétente pour résilier les rapports de service des fonctionnaires nommés :

***Art. 17 Autorité compétente***

<sup>1</sup> *Le Conseil d'Etat, la commission de gestion du pouvoir judiciaire ou le conseil d'administration est l'autorité compétente pour prononcer la fin des rapports de service.*

<sup>2</sup> *Le Conseil d'Etat peut déléguer cette compétence aux chefs de département et au chancelier d'Etat agissant d'entente avec l'office du personnel de l'Etat.*

(...)

<sup>5</sup> *Le Conseil d'Etat peut autoriser la sous-délégation de cette compétence en faveur des services des départements et de la chancellerie d'Etat agissant d'entente avec l'office du personnel de l'Etat pour les membres du personnel n'ayant pas la qualité de fonctionnaire.*

(...)

La LU fait écho, pour le personnel administratif et technique, au schéma de répartition des compétences inscrit dans la disposition précitée :

***Art 13 Règlement sur le personnel***

(...)

<sup>2</sup> *Pour ce qui a trait au personnel de l'université, les compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat, respectivement à l'office du personnel, à teneur de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015, de la loi*



*générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, sont déléguées aux organes de l'université selon les modalités définies par le règlement sur le personnel de l'université approuvé par le Conseil d'Etat.*

Cette disposition stipule que, pour le personnel administratif et technique, les compétences attribuées au Conseil d'Etat sont déléguées aux organes de l'Université, charge à cette dernière de déterminer lequel de ceux-ci est compétent pour licencier un fonctionnaire nommé. L'Université a adopté l'art. 202 de son Règlement sur le personnel de l'Université (ci-après Rpers), et attribué cette compétence déléguée au Rectorat :

***Art. 202 Compétences du Rectorat***

*<sup>1</sup> Sauf disposition contraire du présent règlement, les compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat, au chef de département et au secrétaire général selon la législation en matière de personnel de l'Etat sont exercées par le Rectorat.*

(...)

L'art. 205 Rpers reprend le contenu de la disposition générale précitée pour le personnel administratif et technique rémunéré par des fonds provenant du budget d'Etat.

Toutefois, il apparaît que l'Université, hors du cadre qui lui avait été fixé par le Grand Conseil, a adopté un art. 206 Rpers prévoyant la possibilité pour le Rectorat de sous-déléguer la compétence de résilier les rapports de service d'un fonctionnaire nommé :

***Art. 206 En matière de fin des rapports de service***

*<sup>1</sup> Le Rectorat peut déléguer à la division des ressources humaines la compétence de prononcer la fin des rapports de service.*

(...)

Ce faisant, l'Université s'est attribuée plus de pouvoir que le Grand Conseil ne lui avait confié, en conférant au Rectorat une compétence dont ne dispose pas le Conseil d'Etat. Ce dernier, pour les fonctionnaires nommés, n'est en effet pas autorisé à sous-déléguer le droit de licencier à l'Office du personnel de l'Etat qui est l'équivalent de la Division des ressources humaines mentionnée à l'art. 206 Rpers.

En conséquence, l'art. 206 Rpers n'est pas conforme à la loi, ce qui explique sans aucun doute le dépôt du PL 11793.

L'Université s'est écartée un peu plus encore du cadre légal, puisqu'elle considère aujourd'hui que, sur le fondement de l'art. 206 Rpers, elle est en droit de confier le pouvoir de licencier un fonctionnaire nommé à un responsable RH de secteur au détriment de la Direction de la Division des ressources humaines.

Le PL 11793 ne peut donc pas être tenu comme un simple toilettage.

Pour justifier la demande de modification prévue par le PL 11793, l'Université mentionne la

LHES-SO-GE dont l'art. 19, al. 3 LHES-SO-GE a la teneur suivante :

**Art. 19 Statut des enseignantes et enseignants, des collaboratrices et collaborateurs de l'enseignement et de la recherche et statut du personnel administratif et technique**

(...)

<sup>3</sup> Pour ce qui a trait au personnel de la HES-SO Genève, les compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat, respectivement à l'office du personnel, à teneur de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015, de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, sont transférées aux organes de la HES-SO Genève selon les modalités définies par le règlement interne sur le personnel.

Cette disposition n'a pas exactement le même contenu que l'art. 13, al. 2 LU :

**Art 13 Règlement sur le personnel**

(...)

<sup>2</sup> Pour ce qui a trait au personnel de l'université, les compétences qui appartiennent au Conseil d'Etat, respectivement à l'office du personnel, à teneur de la loi sur l'instruction publique, du 17 septembre 2015, de la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire et des établissements publics médicaux, du 4 décembre 1997, et de la loi concernant le traitement et les diverses prestations alloués aux membres du personnel de l'Etat, du pouvoir judiciaire et des établissements hospitaliers, du 21 décembre 1973, sont déléguées aux organes de l'université selon les modalités définies par le règlement sur le personnel de l'université approuvé par le Conseil d'Etat.

La volonté du Grand Conseil n'était en effet pas la même pour l'Université et pour la HES, étant précisé que cinq ans séparent l'adoption de ces deux lois.

Il s'agit de rappeler le contexte dans lequel la LU a été adoptée.

Suite à un scandale qui avait éclaté à propos des notes de frais de professeurs, le Recteur André HURST démissionnait en 2006. Le Conseil d'Etat avait alors souhaité clarifier l'organisation et veiller à la transparence de la gestion de l'Université. Il a chargé une commission externe à l'administration d'œuvrer à la rédaction d'un rapport et d'un avant-projet de loi sur l'Université. La *Commission externe chargée de rédiger un avant-projet de loi sur l'Université* (CELU), présidée par Mme Ruth DREIFUSS, a rendu son rapport le 30 mars 2007 dont l'intitulé est le reflet de l'intention de faire de l'Université un « service public autonome et responsable ».

L'art. 13, al. 2 LU, dans sa teneur actuelle, est identique à ce que proposait l'avant-projet rédigé par la CELU. L'intention était d'accorder une certaine autonomie à l'institution, mais dans un cadre légal clair et bien défini soit, concernant le personnel administratif et technique, celui prévu par la LPAC. Ainsi, les fonctionnaires de l'Université devaient continuer à être traités sur un pied d'égalité avec ceux de l'administration. Et la CELU de préciser que cet

ancrage « est le corollaire du caractère de service public qui lui [l'Université] incombe » (rapport p. 29), mais que l'autonomie de l'Université se concrétise en ce domaine « en lui déléguant les compétences de gestion du personnel aujourd'hui largement retenues par l'administration cantonale et le Conseil d'Etat » (rapport p. 29). Le terme mis ci-dessus en exergue est celui utilisé à l'art. 13, al. 2 LU.

Le rapport de la CELU fait état de la volonté de renforcer le Rectorat face aux Décans et face à l'administration universitaire. En effet, le rapport de la CELU reprend à son compte les observations faites par Thierry BEGUIN qui avait été désigné comme enquêteur spécial le 15 janvier 2007 et qui avait constaté l'existence d'un « éclatement des pouvoirs et un manque de clarté des responsabilités respectives touchant la gestion, la gouvernance et le contrôle ». Thierry BEGUIN appelait notamment de ses vœux une modification législative pour remédier à ces problèmes.

La LU en vigueur a été rédigée dans cette perspective.

Elle confère au Rectorat des compétences élargies, à la fois stratégiques et opérationnelles. Le Rectorat dirige l'administration sans l'intermédiaire d'un directeur administratif et sans conseil d'administration, contrairement aux autres établissements publics autonomes. La CELU précise dans son rapport qu'il ne s'agit pas d'une lacune, mais d'un choix délibéré effectué après une analyse soignée (rapport p. 21).

La volonté politique du Grand Conseil était en effet de confier au Rectorat un rôle central, notamment pour s'assurer d'une application moins chaotique des normes en vigueur au sein de l'institution.

Le renforcement des prérogatives du Rectorat avait également pour finalité de lutter contre une tendance au mandarinate de doyens ou de professeurs. L'autorité d'un Rectorat aux pouvoirs étendus devait être à même d'imposer une unité d'action dans la conduite des affaires de l'institution.