



COMMENTAIRE

des dispositions de l'accord intercantonal du 20 juin 2013 sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles)

Accord intercantonal sur le domaine suisse des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) du 20 juin 2013

La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), vu l'art. 63a, al. 3 et 4, de la Constitution fédérale (Cst.), arrête:

Pour autoriser la conclusion d'une convention de coopération avec la Confédération, les cantons ont besoin d'une base légale sous la forme d'un nouveau concordat. Il s'agit de l'accord intercantonal sur le domaine des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles), qui est une convention intercantonale fixant des règles de droit au sens de l'art. 48 Cst. Il a formellement le même statut juridique que le concordat du 29 octobre 1970 sur la coordination scolaire (concordat scolaire de 1970), que l'accord intercantonal de 1993 sur la reconnaissance des diplômes ou que les accords de financement des hautes écoles (l'AIU de 1997, l'AHES de 2003).

Bien que le concordat sur les hautes écoles ne soit pas une convention intercantonale de coopération avec compensation des charges, le texte prévoit de régler les éventuels litiges en appliquant directement l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI) (art. 48a, al. 1, let. c, Cst. en lien avec la loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges, PFCC). L'implication des parlements des cantons concordataires dans les processus de décision cantonaux obéit à la réglementation desdits cantons; vu la portée politique de l'activité de la Conférence suisse des hautes écoles, les cantons concordataires sont toutefois tenus d'informer suffisamment tôt leurs parlements des développements majeurs du domaine des hautes écoles, conformément à l'obligation d'informer inscrite dans l'ACI.

Si les cantons n'adhèrent pas tous au concordat, la Confédération a la possibilité, sur demande présentée par 18 cantons au moins, de déclencher la procédure de déclaration de force obligatoire générale du concordat sur les hautes écoles conformément à l'art. 14 PFCC (art. 48a Cst., art. 68 LEHE).

I. Dispositions générales

Art. 1 But

L'accord règle la collaboration des cantons concordataires entre eux et avec la Confédération pour la coordination qu'ils exercent dans le domaine suisse des hautes écoles. Il crée en particulier les bases nécessaires à la réalisation, avec la Confédération, des tâches communes définies dans la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE)¹, à savoir:

- a. veiller à la coordination, à la qualité et à la compétitivité du domaine suisse des hautes écoles, en particulier en instituant des organes communs;

¹ Loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles

- b. réglementer l'assurance de la qualité et l'accréditation;
- c. assurer la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux;
- d. mettre en œuvre les objectifs définis à l'art. 3 LEHE.

L'accord intercantonal sur le domaine des hautes écoles (concordat sur les hautes écoles) crée pour les cantons la base légale leur permettant de déléguer dans le cadre de la convention de coopération certaines tâches de coordination et d'assurance de la qualité dans le domaine suisse des hautes écoles à des organes communs, en particulier à la Conférence suisse des hautes écoles. Conformément à l'art. 63a Cst., la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (LEHE) définit les modalités de la coordination et de l'assurance de la qualité. La loi fédérale constitue donc non seulement le cadre dans lequel cette tâche est réalisée, mais elle détermine également la teneur des réglementations du concordat sur les hautes écoles. L'accord des cantons souscrit par le concordat est nécessaire à la concrétisation et au fonctionnement des organes communs.

L'article initial But est le reflet de l'art. 1 de la loi fédérale: l'art. 1 du concordat sur les hautes écoles reprend le but principal de la LEHE, à savoir la création d'un espace suisse des hautes écoles coordonné, compétitif et d'un haut niveau de qualité. Comme la loi fédérale, le concordat exprime donc clairement qu'il a pour objet le domaine des hautes écoles à l'échelle suisse et non la réglementation des hautes écoles, qui reste une compétence des collectivités qui en ont la charge. De cette définition du but, qui se rapporte à l'ensemble du système des hautes écoles, découlent dans le même temps les principaux objectifs de l'action commune de la Confédération et des cantons: les cantons se déclarent par cet article prêts à veiller avec la Confédération à la coordination, à la qualité et à la compétitivité du domaine suisse des hautes écoles, à garantir la qualité à travers l'accréditation institutionnelle des hautes écoles et à assurer la répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux.

En renvoyant en outre à l'art. 3 de la loi fédérale, le concordat reprend également à son compte la liste des objectifs qui y est définie:

- a. créer un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité;
- b. créer un espace suisse d'enseignement supérieur comprenant des types différents de hautes écoles, mais de même niveau;
- c. encourager le développement des profils des hautes écoles et la concurrence entre ces dernières, notamment dans le domaine de la recherche;
- d. définir une politique nationale des hautes écoles cohérente et compatible avec la politique d'encouragement de la recherche et de l'innovation de la Confédération;
- e. favoriser la perméabilité et la mobilité entre les hautes écoles;
- f. harmoniser la structure des études, les cycles d'études et le passage d'un cycle à l'autre ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes;
- g. financer les hautes écoles selon des critères uniformes et axés sur les prestations;
- h. établir une coordination de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale et une répartition des tâches dans les domaines particulièrement onéreux;
- i. prévenir les distorsions de la concurrence entre les prestations de services et les offres de formation continue proposées par les institutions du domaine des hautes écoles et celles proposées par les prestataires de la formation professionnelle supérieure.

La liste d'objectifs définie dans la loi fédérale précise la finalité générale. Il s'agit des objectifs que la Confédération et les cantons considèrent comme les plus importants pour l'espace suisse des hautes écoles et qu'ils poursuivent ensemble dans le cadre de leur collaboration, à travers les compétences de

coordination qu'ils assument dans leurs organes communs, notamment la Conférence suisse des hautes écoles. Les objectifs sont par conséquent également en relation avec les compétences des organes communs. Le degré de réalisation de ces objectifs politiques permettra de mesurer la réussite de l'espace suisse des hautes écoles. La Constitution fédérale accorde en effet à la Confédération une compétence subsidiaire pour le cas où les objectifs ne devaient pas être atteints. Si la coordination de l'espace suisse de formation voulue par la Constitution n'aboutit pas ou pas suffisamment, alors la Confédération, et c'est une innovation fondamentale, se verra attribuer des compétences subsidiaires, avec des limites concrètes et différentes d'un niveau de formation à l'autre. Car l'art. 63a, al. 5, Cst. réapplique au domaine des hautes écoles le système des compétences fédérales subsidiaires limitées prévues par l'art. 62, al. 4 (Instruction publique).

L'interprétation plus précise des objectifs communs est du ressort des organes communs, en particulier de la Conférence suisse des hautes écoles. Leur formulation ne permet encore en effet ni de déduire l'une ou l'autre compétence décisionnelle directe des organes communs, ni l'un ou l'autre droit que pourraient revendiquer les hautes écoles. Mais elle donne les grandes lignes de l'action commune de la Confédération et des cantons, par exemple en la limitant à la création d'un environnement favorable à un enseignement et à une recherche de qualité ou en la focalisant sur l'encouragement des profils des hautes écoles et de la concurrence entre elles, en l'axant sur la création de pôles et la concentration des offres ou en exigeant la plus grande cohérence possible dans la politique des hautes écoles, de la recherche et de l'innovation. Ces objectifs ont à leur tour un rapport direct avec l'orientation de la planification de la politique des hautes écoles à l'échelle nationale qui est définie à l'art. 36 LEHE. La mise en avant de la perméabilité et de la mobilité dans et entre les hautes écoles est l'expression de l'obligation constitutionnelle de rendre perméable l'ensemble de l'espace suisse de formation (art. 61a Cst.). Il importe dans le même temps d'éviter les distorsions de la concurrence entre le tertiaire A et le tertiaire B.

Art. 2 Cantons concordataires

¹Les cantons concordataires sont membres de la Conférence suisse des hautes écoles et participent de ce fait à la coordination exercée avec la Confédération dans le domaine des hautes écoles.

²Un canton est considéré comme canton ayant une haute école du moment qu'il est collectivité responsable d'une haute école reconnue ou d'une institution concernée par l'art. 3, let. d.

Le concordat sur les hautes écoles définit les cantons concordataires d'après leurs différentes fonctions:

- tous les cantons ayant adhéré à l'accord sont dans leur fonction en tant que cantons concordataires membres de la Conférence suisse des hautes écoles;
- les cantons qui sont collectivités responsables ou coresponsables d'une haute école reconnue ou d'une institution dispensant un enseignement de niveau haute école, active dans le domaine de la formation initiale et reconnue par la Confédération comme ayant droit aux contributions sont en outre couverts par la définition de canton ayant une haute école.

L'art. 2, al. 1, du concordat porte sur le rôle que la Constitution et la LEHE attribuent aux cantons à l'échelon national, à savoir la coordination commune et la garantie de l'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles. Par conséquent, tous les cantons peuvent adhérer au présent concordat, qu'ils aient ou non la responsabilité d'une haute école. Ce n'était pas le cas du concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999, auquel seuls les cantons universitaires ont pu adhérer.

L'art. 2, al. 2, porte sur la seconde fonction des cantons: la responsabilité des hautes écoles. Aujourd'hui, tous les cantons font partie d'une façon ou d'une autre d'une collectivité responsable d'une haute école, que ce soit seuls ou dans le cadre d'un accord avec d'autres cantons. Pour représenter les collectivités

responsables des hautes écoles, 14 cantons siégeront dans le Conseil des hautes écoles (art. 12 LEHE). Les critères s'appliquant à cette représentation sont définis par le concordat sur les hautes écoles, à l'art. 6, al. 3.

Information des parlements cantonaux: en complément au droit général à l'information des commissions du Conseil National et du Conseil des Etats compétentes en la matière vis-à-vis du Conseil fédéral, l'art. 18 LEHE prévoit pour ce dernier une obligation générale d'informer sur les «développements majeurs de la politique suisse des hautes écoles». La position des parlements cantonaux en matière de collaboration intercantonale dans le domaine des hautes écoles correspond sur le fond à celle définie par l'art. 4 de l'accord-cadre du 14 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI). Vu la portée des questions traitées et les compétences de la Conférence suisse des hautes écoles, il est d'une importance politique considérable que les parlements cantonaux – au même titre que l'Assemblée fédérale – soient informés à temps des développements majeurs touchant le domaine des hautes écoles et puissent en discuter. Cette association des parlements aux processus découle également de la nécessité d'une plus grande légitimité démocratique de la politique suisse des hautes écoles.

Art. 3 Champ d'application

L'accord s'applique aux

- a. universités cantonales et intercantionales,
- b. hautes écoles spécialisées (HES) cantonales et intercantionales,
- c. hautes écoles pédagogiques (HEP) cantonales et intercantionales, et
- d. institutions cantonales dispensant un enseignement de niveau haute école, actives dans le domaine de la formation initiale et reconnues par la Confédération comme ayant droit aux contributions.

La coordination et l'assurance de la qualité que les cantons doivent garantir avec la Confédération au sein de la Conférence suisse des hautes écoles s'étendent aux universités, hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques cantonales et intercantionales, de même qu'aux institutions cantonales ou intercantionales qui dispensent un enseignement de niveau haute école de type formation initiale et qui sont reconnues par la Confédération comme ayant droit aux contributions.

Art. 4 Collaboration avec la Confédération

¹Afin de réaliser les tâches communes, les cantons concordataires concluent avec la Confédération une convention de coopération conformément à l'art. 6 LEHE.

²La Conférence des cantons concordataires peut conclure avec la Confédération d'autres conventions d'exécution pour remplir le but décrit à l'art. 1.

³En cas de non-conclusion ou d'abrogation de la convention de coopération, les cantons concordataires prennent les mesures nécessaires pour coordonner leur politique des hautes écoles.

La Confédération, sur la base de la LEHE, et les cantons, sur la base du concordat sur les hautes écoles, vont conclure une convention de coopération qui leur permettra de créer les organes communs.

L'art. 4, al. 1, du concordat renvoie à ce sujet à l'art. 6 LEHE, qui porte sur la réglementation relative à la convention (fonction, contenu, statut, instance signataire). Pour les cantons, la convention de coopération est conclue par la Conférence des cantons concordataires, conformément à l'art. 10 du présent concordat. C'est aussi la Conférence des cantons concordataires qui approuve les modifications à apporter à la convention de coopération. Comme il est concevable que d'autres conventions se révèlent nécessaires à l'exécution de l'une ou l'autre affaire, la Conférence des cantons concordataires se voit confier à *l'art. 4, al. 2*, la compétence de conclure de nouvelles conventions, pour autant qu'elles soient requises pour réaliser les objectifs définis à l'art. 1.

Si la convention de coopération devait ne pas voir le jour, soit parce qu'elle n'aura pas été signée par la Confédération et par la Conférence des cantons concordataires, soit parce qu'elle aura été abrogée, la voie imposée de la coordination commune aurait dès lors échoué. Ce serait alors en principe un cas d'application de la compétence fédérale subsidiaire prévue à l'art. 63a, al. 5, Cst. Dans cette éventualité, l'art. 4, al. 3, offre aux cantons concordataires une base légale les autorisant à prendre les mesures qui s'imposent pour coordonner leur politique en matière de hautes écoles. La coordination dans le domaine des hautes écoles, pour autant qu'elle relève de la compétence des cantons, est ainsi garantie du moins jusqu'à ce que la réglementation fédérale prioritaire prenne effet.

II. Organes communs

Art. 5 Principe

¹Par leur convention de coopération, les cantons concordataires et la Confédération créent les organes prévus par la LEHE pour la coordination qu'ils exercent ensemble dans le domaine suisse des hautes écoles.

²La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe commun de la Confédération et des cantons.

³Les autres organes communs sont les suivants:

- a. la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses;
- b. le Conseil suisse d'accréditation et l'Agence suisse d'accréditation et d'assurance de la qualité.

⁴Les compétences, l'organisation et les procédures de décision des organes communs sont réglées par la LEHE et la convention de coopération.

L'art. 5 du concordat forme, pour les cantons, la base légale les autorisant à créer avec la Confédération les organes communs dont la liste exhaustive figure dans la LEHE. Le concordat sur les hautes écoles précise certes les organes communs, mais renvoie à la LEHE et à la convention de coopération pour ce qui concerne leurs compétences, leur organisation et leur procédure de décision. Conformément à l'art. 63a, al. 4, Cst., la LEHE définit en effet les compétences qui peuvent être déléguées aux organes communs et fixe les principes applicables à l'organisation et à la procédure en matière de coordination. La convention de coopération ne peut de ce fait pas servir à créer de nouvelles compétences et peut statuer uniquement sur des questions secondaires d'organisation ou de procédure.

Art. 6 Conférence suisse des hautes écoles

¹La Conférence suisse des hautes écoles est l'organe politique supérieur des hautes écoles. Qu'elle siège en Conférence plénière ou en Conseil des hautes écoles, elle veille à la coordination exercée par la Confédération et les cantons dans le domaine suisse des hautes écoles, dans les limites des compétences et procédures définies par la LEHE.

²Les directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons concordataires sont membres de la Conférence suisse des hautes écoles en tant que Conférence plénière.

³Les dix directeurs ou directrices de l'instruction publique des cantons universitaires qui ont adhéré au concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999 siègent dans le Conseil des hautes écoles. La Conférence des cantons concordataires élit pour quatre ans, parmi les autres cantons responsables d'une haute école, les quatre directeurs ou directrices de l'instruction publique appelés à siéger également au Conseil. Les hautes écoles représentées par les membres du Conseil ainsi que le nombre de points qui leur est attribué sont indiqués dans l'annexe.

⁴Les directeurs et directrices de l'instruction publique exercent leur mandat personnellement. En cas d'empêchement et pour autant que les circonstances l'exigent, ils peuvent cependant se faire remplacer par une personne qui dispose alors du droit de vote.

L'art. 6 du concordat reprend la définition de la Conférence suisse des hautes écoles donnée aux art. 10 ss LEHE et renvoie directement à la LEHE pour ce qui concerne ses compétences et ses procédures (formes de réunion, composition, compétences et procédures décisionnelles respectives de la Conférence plénière et du Conseil des hautes écoles).

L'art. 6, al. 2, définit la délégation des cantons au sein de la Conférence plénière de la même manière que l'art. 11, al. 1, let. b, LEHE, selon lequel la personne déléguée en l'espèce par chaque canton doit être membre du gouvernement. Le concordat précise que les directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons concordataires sont membres de la Conférence suisse des hautes écoles en tant que Conférence plénière.

Selon l'art. 11, al. 1, let. b, LEHE, la Conférence plénière de la Conférence suisse des hautes écoles se compose d'un membre du gouvernement de chaque canton, tandis que d'après les termes de l'art. 6, al. 2, du concordat sont membres de la Conférence plénière les directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons concordataires. Une interprétation du sens de la norme juridique et de la documentation qui s'y rapporte permet de conclure que «chaque canton» ne peut signifier autre chose que «chaque canton concordataire».

D'après l'art. 12, al. 1, let. b, LEHE, 14 membres des gouvernements des cantons responsables d'une université, d'une haute école spécialisée ou d'une haute école pédagogique représentent les cantons au Conseil des hautes écoles. L'art. 6, al. 3, du concordat précise la délégation des cantons au Conseil.

Siègent au Conseil des hautes écoles tout d'abord les dix directeurs ou directrices de l'instruction publique des cantons universitaires qui ont adhéré au concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999. Le texte renvoie au concordat universitaire du fait que le nouveau concordat sur les hautes écoles vient remplacer celui-ci. Par conséquent, la future structure édifiée sur la base de la loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles reproduit la représentation que connaît actuellement la Conférence universitaire suisse. Pour les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques, par contre, il n'y a pas de semblable base légale ni d'organes à remplacer directement. C'est en raison de leur adhésion au concordat universitaire que les cantons de Zurich, Berne, Vaud, Genève, Fribourg, Saint-Gall, Bâle-Ville, Lucerne, Tessin et Neuchâtel ont donc un membre au Conseil.

Ils représentent chacun en tant que collectivités responsables:

- leur université
- leur haute école spécialisée, pour autant qu'ils en aient une,
- leur haute école pédagogique, pour autant qu'ils en aient une,
- et également, en cas de participation à des hautes écoles intercantionales, les établissements membres sis sur le territoire de leur canton.

La répartition des hautes écoles intercantionales sur plusieurs cantons permet aux cantons de pouvoir représenter les étudiantes et étudiants qui relèvent de leur territoire dans le calcul des points servant à la pondération des voix (cf. art. 7).

La représentation de la Haute école de pédagogie spécialisée de Zurich (HfH), qui repose sur un concordat signé par 13 cantons (AG, AI, AR, GL, GR, OW, SG, SH, SO, SZ, TG, ZG, ZH) et par la principauté du Liechtenstein, est donc assurée par le canton de Zurich, où elle est implantée.

Outre les dix sièges correspondant aux cantons universitaires, il reste quatre sièges à attribuer au sein du Conseil des hautes écoles. Ces sièges sont occupés par quatre directeurs ou directrices de l'instruction publique élus pour quatre ans par la Conférence des cantons concordataires parmi les autres cantons responsables d'une haute école.

La manière dont les hautes écoles sont représentées par les membres du Conseil est indiquée dans une annexe au concordat.

Art. 7 Pondération des voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles

Afin de pondérer les voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles conformément à l'art. 17 LEHE, chaque membre cantonal du Conseil des hautes écoles se voit attribuer un nombre de points proportionnel au nombre d'étudiantes et étudiants immatriculés dans les hautes écoles de son canton et dans les hautes écoles intercantionales ou leurs établissements membres qui sont sis sur le territoire de son canton. Les membres du Conseil obtiennent au minimum un point. L'attribution des points figure dans l'annexe.

L'art. 7 du concordat règle la pondération des voix pour les décisions du Conseil des hautes écoles.

La procédure de décision du Conseil des hautes écoles est plus détaillée que celle de la Conférence plénière. Suivant l'art. 17 LEHE, la majeure partie des décisions doivent obtenir non seulement la majorité qualifiée des deux tiers des voix des membres présents ainsi que la voix de la Confédération, mais encore la majorité simple des points attribués par le concordat aux représentations des cantons en fonction du nombre de leurs étudiantes et étudiants. Cette réglementation permet de préserver d'une part la capacité d'agir du Conseil des hautes écoles et, d'autre part, la portée générale et la large représentativité de ses décisions. Le nombre de points attribués se mesure à l'effectif étudiantin des hautes écoles que représente en l'occurrence le canton et, le cas échéant, des établissements membres de hautes écoles intercantionales sis sur son territoire.

Le nombre de points sera recalculé tous les deux ans sur la base des effectifs étudiantins les plus récents et réparti entre les cantons ayant adhéré au concordat (compétence de la Conférence des cantons concordataires, art. 10). La répartition est indiquée dans l'annexe du concordat. Le calcul des points a été effectué sur la base des données concernant le nombre d'étudiantes et étudiants fournies par l'Office fédéral de la statistique (OFS), plus précisément celles des années 2010/2011 et 2011/2012, sans la formation continue et sans les cours de spécialisation ou les cours postuniversitaires. La formation continue n'a pas été prise en considération parce qu'elle n'est pas financée par les pouvoirs publics (les coûts sont en principe entièrement couverts par les personnes participant aux cours).

Les points sont répartis proportionnellement à l'effectif étudiantin que représente chaque canton. Le principe est le suivant: les collectivités responsables reçoivent un point pour mille étudiantes et étudiants (valeurs ≤ 499 arrondies au millier inférieur, ≥ 500 au millier supérieur). Sur la base des répartitions effectuées, le canton qui représente l'effectif le plus nombreux se voit attribuer 42 points, tandis que le canton représentant l'effectif le plus bas reçoit au moins 1 point (le nombre d'étudiantes et étudiants des hautes écoles pédagogiques de Schwyz et de Zoug réunies est actuellement inférieur à 500). Le nombre total de points attribués actuellement est de 170 points; ce nombre devra être corrigé vers le haut ou vers le bas en fonction de l'évolution des effectifs.

Les points sont calculés tous les deux ans sur la base des moyennes des années précédentes. La Conférence des cantons signataires publie le résultat de ce calcul en actualisant l'annexe à l'accord. Les points figurant dans le tableau de l'annexe sont basés sur la moyenne des effectifs étudiantins 2010/2011 et 2011/2012 (source: Office fédéral de la statistique) et sur les indications fournies par les cantons (étudiantes et étudiants des hautes écoles spécialisées et hautes écoles pédagogiques intercantionales sur le territoire du canton).

Art. 8 Financement des organes communs

¹Les cantons concordataires participent pour une hauteur maximale de 50 % aux coûts de la Conférence suisse des hautes écoles, conformément à l'art. 9, al. 2, LEHE.

²La participation prévue à l'al. 1 est financée par les cantons concordataires selon la clé de répartition suivante:

- a. une moitié au prorata de leur population;
- b. l'autre moitié par les collectivités responsables d'une haute école, au prorata du nombre d'étudiantes et étudiants qu'elles représentent.

³Les collectivités responsables d'une haute école participent pour une hauteur maximale de 50 %, au prorata du nombre d'étudiantes et étudiants qu'elles représentent,

- a. aux coûts de la Conférence des recteurs résultant de l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE,
- b. et aux coûts du Conseil suisse d'accréditation et de l'Agence d'accréditation, pour autant qu'ils ne soient pas couverts par les émoluments prévus à l'art. 35, al. 1, LEHE.

⁴Les collectivités intercantionales définissent librement la manière dont ces coûts sont répartis entre les cantons concernés.

⁵Les principes selon lesquels la Conférence suisse des hautes écoles règle la prise en charge des coûts de la Conférence des recteurs sont inscrits dans la convention de coopération.

L'art. 8, al. 1, du concordat définit la participation des cantons concordataires aux coûts de la Conférence suisse des hautes écoles.

Suivant l'art. 9 LEHE, la Confédération prend en charge les coûts de la gestion des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles, puisqu'elle lui incombe. Il s'agit des frais généraux et de personnel affectés à la préparation et au suivi des décisions de ladite Conférence et qui sont imputables au département fédéral chargé du dossier. Cela peut couvrir par exemple le calcul des besoins financiers, les travaux préparatoires nécessaires à la définition des coûts de référence, la rédaction de dispositions concernant les cycles d'études et la réglementation du passage de l'un à l'autre, ou encore la préparation des décisions d'allocation des contributions liées à des projets. La prise en charge par la Confédération des coûts liés à ces domaines d'activité est objectivement justifiée d'une part par le rôle directeur joué par la Confédération au sein de la Conférence suisse des hautes écoles et d'autre part par le fait qu'une partie considérable des travaux administratifs récurrents relève de compétences centrales de la Confédération (notamment l'allocation des contributions de base ou l'évaluation prévisionnelle des contributions liées à des projets). Au Secrétariat général de la CDIP, les ressources actuelles de l'Unité de coordination Hautes écoles suffiront pour collaborer avec la Confédération dans le cadre de la gestion des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles.

Pour les coûts de la Conférence suisse des hautes écoles qui ne relèvent pas de l'administration au sens strict, en revanche, la LEHE prévoit un autre financement. Ces coûts seront pris en charge pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons. Il s'agit par exemple des coûts liés à des mandats (expertises, rapports, etc.), des coûts structurels des commissions permanentes et non permanentes de la Conférence suisse des hautes écoles ou des coûts de séance de la Conférence (location de salles, hébergement, etc.). L'art. 8, al. 1, reprend le contenu de l'art. 9, al. 2, LEHE de manière à garantir que les cantons participent pour un maximum de 50 % à ces coûts.

L'art. 8, al. 2, du concordat porte sur un objet qui ne relève que des cantons: la répartition entre les cantons des coûts pris en charge en partage avec la Confédération. Compte tenu des deux formes de réunion de la Conférence suisse des hautes écoles, Conférence plénière et Conseil des hautes écoles, et de leurs compétences, et vu que l'activité des organes communs a pour origine l'encouragement et la coordination des hautes écoles, la disposition prévoit une clé de répartition à deux niveaux:

Comme la coordination et l'encouragement des hautes écoles profitent à tous les cantons concordataires, que tous ont droit de participer aux décisions de la Conférence plénière et que tous se partagent la res-

ponsabilité de l'ensemble du domaine des hautes écoles, la let. a stipule que la moitié des coûts qui sont à leur charge est à répartir entre les cantons concordataires en fonction de leur population.

Comme la coordination et l'encouragement des hautes écoles profitent aux hautes écoles elles-mêmes, il est juste qu'une partie de la répartition des coûts soit définie par la taille de ces institutions, mesurée à leur nombre d'étudiantes et étudiants: puisque les voix au Conseil des hautes écoles sont différemment pondérées, la let. b stipule que l'autre moitié des coûts à la charge des cantons est à répartir entre les cantons responsables d'une haute école proportionnellement au poids de leur voix (c'est-à-dire au nombre de leurs étudiantes et étudiants). Les collectivités intercantionales définissent entre elles, pour leur haute école, la manière dont les coûts qui leur sont imputés sur la base de leur représentation au Conseil doivent être répartis entre les cantons concernés.

L'art. 8, al. 3, du concordat fixe la participation maximale (50 %) des cantons à la prise en charge des coûts de la Conférence des recteurs, du Conseil d'accréditation et de son agence. Il incombe aux cantons responsables des hautes écoles, vu leurs compétences au sein du Conseil des hautes écoles et le poids de leurs voix, de prendre en charge lesdits coûts proportionnellement à l'effectif étudiant qu'ils représentent. La convention de coopération prévoit à l'art. 7, al. 1 et 2, que la Confédération et les cantons signataires du concordat sur les hautes écoles participent pour moitié à ces coûts tels que définis. Le même art. 7 précise que la Confédération et les cantons prennent ensemble à leur charge les coûts de la Conférence des recteurs «résultant de l'accomplissement des tâches prévues par la LEHE» et ceux du Conseil d'accréditation et de son agence, «pour autant qu'ils ne soient pas couverts par les émoluments prévus à l'art. 35, al. 1, LEHE».

La LEHE prévoit en effet que les coûts d'exploitation et de personnel du Conseil d'accréditation et de son agence sont si possible couverts par les émoluments prélevés lors des procédures d'accréditation. Ces émoluments, prélevés auprès des hautes écoles pour la réalisation des accréditations demandées et pour les décisions auxquelles elles aboutissent, sont par conséquent payés sur le budget des hautes écoles. La prise en charge de coûts par la Confédération et les cantons porte sur le solde qu'il pourrait rester après déduction des émoluments prélevés pour les frais généraux destinés à assurer l'exploitation et pour les dépenses occasionnées par les tâches permanentes de développement.

La prise en charge des coûts des «autres organes communs» doit, selon l'art. 9, al. 3, LEHE, être réglée par la Conférence plénière en se fondant sur la convention de coopération. L'art. 8, al. 3, du concordat reprend cette disposition en ce qui concerne le financement de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses et celui du Conseil d'accréditation et de son agence. Cette dernière s'organise elle-même; elle sera probablement financée en grande partie, comme aujourd'hui, par les contributions de ses membres, donc sur le budget des hautes écoles. Pour les tâches permanentes qui lui seront confiées par la convention de coopération ainsi que pour les mandats que lui délivrera la Conférence suisse des hautes écoles, elle sera probablement indemnisée par une contribution de la Confédération et des cantons. Cela étant, il faut également s'attendre à une part de financement à la charge des cantons, répartie entre eux selon le système prévu à l'art. 8, al. 2, du concordat. Mais l'organisation concrète de la prise en charge des coûts de la Conférence des recteurs sera décidée, rappelons-le, par la Conférence plénière en se fondant sur la convention de coopération.

D'après les travaux préparatoires menés par un groupe de travail de la Confédération et des cantons (SER, OFFT, SG CUS, SG CDIP), les coûts de la Conférence suisse des hautes écoles, de la Conférence des recteurs, du Conseil d'accréditation et de son agence induits par la LEHE et à financer en

commun devraient être de 5 à 6 millions de francs par an. Si ces coûts sont financés en parts égales entre la Confédération et les cantons, alors il y aura 2,5 à 3 millions de francs à répartir chaque année entre les cantons. Les bases légales, les tâches et les sources de financement sont trop différentes pour que l'on puisse comparer directement le coût des organes actuels à celui des futurs organes. On peut néanmoins escompter que la contribution financière des cantons à la coordination des hautes écoles sera moins élevée qu'aujourd'hui; du moins, la répartition entre les cantons ne sera plus la même.

III. Conférence des cantons concordataires

Art. 9 Composition et organisation

¹La Conférence des cantons concordataires se compose des directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons qui ont adhéré à l'accord. Elle se constitue elle-même.

²Elle prend ses décisions à la majorité des deux tiers des membres présents.

La Conférence des cantons concordataires se compose des directeurs et directrices de l'instruction publique des cantons qui ont adhéré au concordat sur les hautes écoles. Bien que l'art. 63a Cst., qui prévoit un pilotage commun du domaine suisse des hautes écoles par la Confédération et les cantons, parte implicitement du principe que tous les cantons participent à la coordination et à la garantie de l'assurance de la qualité dans le domaine des hautes écoles, les cantons restent bien entendu libres d'adhérer au concordat.

Art. 10 Tâches et compétences

¹La Conférence des cantons concordataires est responsable de l'exécution de l'accord. Elle a en particulier compétence pour conclure des conventions au sens de l'art. 4, al. 1 et 2, pour décider des mesures à prendre au sens de l'art. 4, al. 3, et pour fixer tous les deux ans les points servant à la pondération des voix au sein du Conseil des hautes écoles conformément à l'art. 7.

²Elle propose à la Conférence plénière deux directeurs ou directrices de l'instruction publique pour l'élection à la vice-présidence de la Conférence suisse des hautes écoles.

L'art. 10, al. 1, du concordat confère à la Conférence des cantons concordataires une compétence générale pour l'exécution de l'accord. En tant que telle, elle a compétence pour conclure les conventions évoquées à l'art. 4 du concordat et, par conséquent, pour conclure également la convention de coopération entre la Confédération et les cantons. Elle fixe en outre tous les deux ans, sous forme de confirmation des calculs effectués, les points permettant de pondérer les voix au Conseil des hautes écoles et les inscrit dans l'annexe de l'accord.

Selon *l'art. 10, al. 2*, la Conférence des cantons concordataires a également compétence pour proposer à la Conférence plénière deux directeurs ou directrices de l'instruction publique parmi ses membres pour l'élection à la vice-présidence de la Conférence suisse des hautes écoles.

IV. Financement intercantonal des hautes écoles

Art. 11 Contributions intercantionales aux hautes écoles

Les contributions intercantionales aux hautes écoles sont versées sur la base de l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU)² et de l'accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES)³.

² Recueil des bases légales de la CDIP, chiffre 3.1

³ Recueil des bases légales de la CDIP, chiffre 3.3

L'*art. 11 du concordat* prévoit explicitement que les contributions intercantionales aux hautes écoles resteront versées sur la base des deux accords de financement et de libre circulation existants, l'accord intercantonal universitaire du 20 février 1997 (AIU) et l'accord intercantonal du 12 juin 2003 sur les hautes écoles spécialisées (AHES).

Le financement des hautes écoles pédagogiques s'inscrit dans le cadre d'application de l'AHES.

V. Protection des titres

Art. 12 Protection des appellations et des titres

¹La protection de l'appellation haute école est assurée conformément à l'art. 62 LEHE.

²Toute personne qui porte un titre protégé par le droit cantonal ou intercantonal sans posséder le diplôme reconnu conférant ce titre ou qui se sert d'un titre laissant accroire qu'elle a obtenu un diplôme reconnu est punie de l'amende. La négligence est punissable. La poursuite pénale est du ressort des cantons.

L'*art. 12 du concordat* définit au niveau intercantonal la protection des appellations des institutions de type haute école: les institutions qui ne bénéficient pas d'une accréditation institutionnelle n'ont pas le droit de porter le nom université, haute école spécialisée ou haute école pédagogique, ni aucun dérivé de ces appellations, pas plus que leurs équivalents en anglais: *University, University of Applied Sciences* ou *University of Teacher Education*. La formulation de la protection des appellations s'en tient à la disposition de la LEHE à ce sujet (art. 62).

L'art. 62, al. 2, LEHE prévoit que la protection des titres décernés aux diplômées et diplômés des hautes écoles est assurée selon les bases légales des institutions. Pour éviter des différences dans les réglementations cantonales, l'*art. 12, al. 2, du concordat* définit la protection des titres au niveau intercantonal. La poursuite pénale incombe néanmoins aux cantons.

VI. Dispositions finales

Art. 13 Exécution

¹Le Secrétariat général de la CDIP assure la gestion des affaires relevant de l'exécution de l'accord. En association avec les cheffes et chefs des services cantonaux concernés, il traite les affaires courantes de la Conférence des cantons concordataires ainsi que les autres dossiers de la CDIP relevant de la politique des hautes écoles en l'absence de compétence distincte et collabore avec l'office fédéral compétent.

²La collaboration avec ledit office fédéral pour la gestion des affaires du Conseil des hautes écoles est assurée par les cheffes et chefs de service des cantons représentés au Conseil et par une personne appartenant au Secrétariat général de la CDIP.

³Les coûts occasionnés par l'exécution de l'accord sont répartis entre les cantons concordataires en fonction de leur population, sous réserve de l'art. 8.

Suivant l'*art. 13, al. 1, du concordat*, dans le cadre de l'exécution du concordat sur les hautes écoles, le Secrétariat général de la CDIP effectue en association avec les cheffes et chefs des services cantonaux concernés les travaux courants de la Conférence des cantons concordataires, notamment le travail de préparation des affaires de ladite Conférence, traite les autres dossiers politiques de la CDIP en matière de hautes écoles et collabore avec l'office fédéral chargé de la gestion des affaires de la Conférence suisse des hautes écoles (art. 14 LEHE). Une collaboration continue au niveau administratif est nécessaire afin de faire intervenir efficacement le point de vue et les instruments des cantons au moment des travaux préparatoires déjà, puis lors de l'exécution. Cela concerne en l'occurrence des travaux que fournit déjà le Secrétariat général de la CDIP (en application du droit actuel au sein du Conseil suisse des HES, dans le cadre de la collaboration avec la Conférence universitaire suisse et avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFER]).

L'art. 13, al. 2, règle la collaboration avec l'office fédéral concerné en ce qui concerne la gestion des affaires du Conseil des hautes écoles. Du côté des cantons, sont impliqués dans cette collaboration les cheffes et chefs de service des cantons représentés au Conseil des hautes écoles ainsi qu'une personne appartenant au Secrétariat général de la CDIP.

L'art. 13, al. 3, prévoit une répartition entre les cantons concordataires, au prorata de leur population, des coûts générés par l'exécution de l'accord et qui ne sont pas couverts sur la base de l'art. 8 du concordat. Il s'agit en l'occurrence de coûts déjà existants et imputés au concordat scolaire de 1970 pour les activités menées dans le cadre de la collaboration intercantonale dans le domaine des hautes écoles, pour autant qu'elles ne soient pas couvertes par l'AIU et par l'AHES.

Art. 14 Règlement des différends

¹Les différends issus du présent accord se règlent selon la procédure prévue dans l'accord-cadre du 24 juin 2005 pour la collaboration intercantonale assortie d'une compensation des charges (ACI).

²Si le différend ne peut se régler, le Tribunal fédéral tranche par voie d'action en application de l'art. 120, al. 1, let. b, de la loi sur le Tribunal fédéral⁴.

S'agissant des dispositions du concordat relatives à la composition du Conseil des hautes écoles et à la pondération des voix au sein dudit Conseil, il apparaît judicieux et légitime d'appliquer la procédure définie par l'ACI en cas de litige résultant de l'exécution du concordat, raison pour laquelle le concordat renvoie à ladite procédure. Ce n'est que si une telle procédure n'aboutit pas que le Tribunal fédéral peut être saisi en vertu de l'art. 120, al. 1, let. b, de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF).

Art. 15 Adhésion

L'adhésion au présent accord se fait par déclaration au Comité de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP).

La procédure de ratification menée dans chaque canton se conforme au droit cantonal. Le gouvernement cantonal communique l'adhésion au Comité de la CDIP.

Art. 16 Résiliation

¹La résiliation de l'accord doit se faire par déclaration au Comité de la CDIP. Elle prend effet à la fin de la troisième année civile qui suit ladite déclaration.

²Toutes les conventions au sens de l'art. 4 sont également dénoncées par la résiliation de l'accord, avec effet à la même date.

Un canton qui a adhéré au concordat a également le droit, selon l'art. 16, al. 1, du concordat, de résilier l'accord en communiquant sa décision au Comité de la CDIP. Le délai de résiliation est de trois années civiles entières. Pour les autres cantons concordataires, l'accord reste intégralement en vigueur.

L'art. 16, al. 2, du concordat prévoit que lorsqu'un canton résilie l'accord, il résilie ce faisant implicitement toutes les autres conventions conclues sur la base de l'art. 4.

⁴ Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF); RS 173.110

Art. 17 Entrée en vigueur

¹ Le Comité de la CDIP décide de l'entrée en vigueur de l'accord dès que ce dernier a reçu l'adhésion d'au moins 14 cantons, dont au moins huit cantons signataires du concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999. L'entrée en vigueur de l'accord prend cependant effet au plus tôt à la date d'entrée en vigueur de la LEHE.

² La Confédération est informée de cette entrée en vigueur.

L'art. 17 du concordat, qui porte sur l'entrée en vigueur de l'accord, est semblable à l'art. 12 du concordat intercantonal de coordination universitaire du 9 décembre 1999, pour lequel il fallait «plus de la moitié des cantons universitaires» (soit au moins 6 cantons universitaires). De même, suivant *l'art. 17, al. 1, du concordat*, le Comité de la CDIP peut décider de faire entrer l'accord en vigueur dès qu'au moins 14 cantons (la moitié des cantons + 1) y ont adhéré et, condition supplémentaire, dès que sur ces cantons, 8 au moins font partie des cantons signataires du concordat intercantonal de coordination universitaire (ce qui correspond à quatre cinquièmes de ces derniers). Le texte renvoie au concordat universitaire du fait que le nouveau concordat sur les hautes écoles vient remplacer celui-ci. Exiger à la fois la majorité de cantons et la majorité des quatre cinquièmes des cantons universitaires, c'est-à-dire membres de l'actuel concordat universitaire qui devra être dissous, permettra une prompte mise en œuvre du mandat constitutionnel qui a été défini par l'art. 63a Cst. et que la promulgation de la LEHE a concrétisé.

L'entrée en vigueur formelle de l'accord nécessite une décision du Comité de la CDIP. Conformément à l'art. 48, al. 3, Cst., elle doit être portée à la connaissance de la Confédération.

Berne, le 20 juin 2013

Au nom de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique

La présidente:
Isabelle Chassot

Le secrétaire général:
Hans Ambühl