



## Message 2023-DICS-9

9 mai 2023

### Projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université et abrogeant la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg

*Nous avons l'honneur de vous soumettre l'avant-projet de loi modifiant la loi sur l'Université (RSF 431.0.1) et abrogeant la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (RFS 433.1). Cet avant-projet de loi concerne le regroupement de la formation à l'enseignement sous un même toit institutionnel au sein de l'Université. Il constitue par ailleurs la suite donnée à la :*

---

Motion 2021-GC-55	1H - 11H Formation des enseignants sous un même toit : créer une base légale
Auteur-e-s :	Mäder-Brülhart Bernadette / Schneuwly André
Adoptée le :	06.10.2021

---

*Le présent message est structuré de la manière suivante :*

## Table des matières

---

<b>1</b>	<b>Contexte</b>	<b>3</b>
1.1	Regrouper la formation à l'enseignement sous un seul toit institutionnel : une nécessité longuement attendue	3
1.2	Un projet ambitieux	4
1.3	Financement des coûts du projet	4
1.4	Concept de structure et de gouvernance de la future entité	5
1.5	Des travaux de mise en œuvre à venir	8
<b>2</b>	<b>Suite donnée à la motion 2021-GC-55</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Consultation</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Commentaire des articles</b>	<b>9</b>
4.1	Modifications de la LUni, de la LESS et abrogation de la LHEPF pour le regroupement de la formation à l'enseignement	9
4.1.1	Modifications de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni)	9
4.1.2	Dispositions finales	10
4.1.3	Loi du 11 décembre 2018 sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS)	11
4.1.4	Abrogation de la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg	11
4.2	Autres modifications de la LUni proposées par le Conseil d'Etat	12

---

<b>5</b>	<b>Conséquences financières et en personnel</b>	<b>13</b>
<b>5.1</b>	<b>Une opération financièrement neutre</b>	<b>13</b>
<b>5.2</b>	<b>Impact sur la classification salariale des futurs enseignants et enseignantes primaires</b>	<b>14</b>
<b>5.3</b>	<b>Futur bâtiment</b>	<b>14</b>
<b>5.4</b>	<b>Retombées économiques positives grâce à un rayonnement accru de l'Université</b>	<b>14</b>
<b>6</b>	<b>Répartition des tâches Etat-communes</b>	<b>14</b>
<b>7</b>	<b>Effets sur le développement durable</b>	<b>15</b>
<b>8</b>	<b>Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet</b>	<b>15</b>
<b>9</b>	<b>Soumission aux référendums législatif et financier</b>	<b>15</b>
<b>10</b>	<b>Suite définitive à une intervention parlementaire</b>	<b>15</b>

---

---

# 1 Contexte

---

## 1.1 Regrouper la formation à l'enseignement sous un seul toit institutionnel : une nécessité longtemps attendue

Actuellement, le Canton de Fribourg se trouve dans une situation particulière pour la formation de ses enseignants et enseignantes de l'école obligatoire et du degré secondaire II de formation générale. Les enseignants et enseignantes primaires (1H-8H) sont formés à la Haute Ecole pédagogique Fribourg (HEP|PH FR), alors que les enseignants et enseignantes du secondaire I (9H-11H) et du secondaire II de formation générale (gymnases, ECG) ainsi que les enseignants et enseignantes spécialisés sont formés à l'Université (UniFR).

Cette séparation de la formation à l'enseignement dans différentes institutions ne permet pas d'utiliser le potentiel de synergies de ces différentes unités (HEP|PH FR, Département des sciences de l'éducation et de la formation (DSEF), Département de pédagogie spécialisée (DPS)), tels que d'autres cantons (par exemple Berne, Lucerne, Valais, Vaud et Genève) le font en regroupant toute la formation à l'enseignement sous le toit d'une seule institution. La situation actuelle avait déjà fait l'objet d'analyses internes depuis plusieurs années. L'étude externe réalisée par le Prof. Dr. Roman Capaul, dont le rapport a été rendu public en avril 2019, a conclu que la « séparation en plusieurs unités affaiblit la place fribourgeoise de la formation à l'enseignement ». En particulier, l'éclatement de la formation des enseignants et enseignantes de l'école obligatoire entre deux institutions est devenu anachronique avec l'introduction du système HarmoS, de la loi cantonale sur la scolarité obligatoire et des plans d'études romands et alémaniques (PER et Lehrplan21), dont l'essence repose sur une vision pédagogique globale de la 1H à la 11H.

Par conséquent, le Conseil d'Etat a pris le 17 septembre 2019 la décision de principe de réunir l'ensemble de la formation à l'enseignement sous un même toit institutionnel et mandaté la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC) pour mener des analyses supplémentaires présentant les différentes conséquences pour les deux institutions, afin de déterminer quel serait le modèle le plus adéquat (regroupement soit au sein de la HEP|PH FR, soit au sein de l'UniFR).

Après l'analyse des risques et des opportunités des deux variantes de regroupement sous un toit institutionnel, le Conseil d'Etat a confirmé cette décision le 8 juin 2021 en décidant le regroupement de la formation à l'enseignement sous le toit institutionnel de l'Université avec l'objectif de renforcer la formation à l'enseignement par la création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique, réunissant toute la formation à l'enseignement et permettant ainsi de favoriser de plus grandes synergies et coopérations, tout en précisant que « les personnes employées à la Haute Ecole pédagogique tout comme celles qui travaillent pour la formation à l'enseignement au secondaire au sein de l'Université conserveront leur poste dans le cadre de la création du nouveau centre de formation ». Il a chargé la DFAC de fixer la feuille de route et de mener les travaux pour la mise en œuvre du regroupement.

Ce regroupement complet de la formation à l'enseignement, incluant également la formation des enseignants et enseignantes spécialisés, favorisera de plus grandes synergies et coopérations, en particulier dans les domaines de la formation continue, de la pédagogie spécialisée et de la recherche. La création d'un centre de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique réunissant toute la formation à l'enseignement sous le toit de l'Université constituera un modèle original avec un profil distinct et attractif dans le paysage universitaire suisse et est prometteuse à plusieurs points de vue : il renforcera les activités de l'Université de Fribourg dans ce domaine au niveau national, il donnera plus de poids à la formation à l'enseignement du canton et consolidera la spécificité fribourgeoise de former les enseignants et enseignantes dans chacune des deux langues, soit entièrement en français, soit entièrement en allemand, soit en option bilingue.

---

Concernant certaines craintes autour d'une éventuelle académisation de la formation des enseignants et enseignantes primaires, il s'agit de rappeler que la Haute Ecole pédagogique, tout comme l'Université et les hautes écoles spécialisées, sont des institutions de formation tertiaire. Le fait que l'Université accueillera en son sein la formation à l'enseignement de degré primaire ne modifie en rien les exigences des formations professionnalisantes. En effet, c'est déjà sous cet angle qu'est envisagée actuellement la formation à l'enseignement au secondaire I et II offerte à l'Université. Les formations à l'enseignement qui sont actuellement dispensées à l'Université répondent à toutes les exigences et recommandations émises par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP). C'est en fonction de ces exigences que sont déterminés les programmes, la proportion de stages et de pratique professionnelle, les qualifications et la formation spécifique des enseignants et enseignantes qui encadrent les stagiaires sur le terrain, etc. Tout en bénéficiant des synergies avec les domaines qui prestent la formation disciplinaire, les diplômes déjà délivrés par l'Université dans ce domaine répondent actuellement aux mêmes exigences que les hautes écoles pédagogiques en termes de formation « pratique » sous l'égide de la CDIP et de swissuniversities. L'accent est mis sur une formation articulant partie théorique dans l'institution et partie pratique sur le terrain.

Ce regroupement permettra en outre une meilleure visibilité et attractivité de la formation à l'enseignement « made in Fribourg », dans un contexte de concurrence accrue dans le paysage suisse des hautes écoles et de pénurie d'enseignants et enseignantes dans certains domaines ou parties linguistiques.

## **1.2 Un projet ambitieux**

Etant donné l'ampleur du projet, la DFAC a mis en place une structure de projet interne permettant la tenue des objectifs et du calendrier très ambitieux. En effet, le regroupement institutionnel devrait être effectif pour la rentrée académique 2025/26, au plus tard pour la rentrée 2026/27.

La DFAC a nommé un Comité de pilotage (CoPil), qui, par décision du 28 janvier 2022, a nommé un Comité de projet (CoPro) et l'a chargé d'élaborer une proposition sur les grandes lignes de la structure d'organisation et de gouvernance de la nouvelle entité regroupant toute la formation à l'enseignement, y compris les questions de l'intégration de la pédagogie spécialisée, de la recherche, de la formation continue et des bibliothèques. Le CoPro peut constituer des groupes de travail thématiques, qui seront chargés de préparer les documents, les décisions et toute autre analyse nécessaire aux prises de décisions par le CoPil. Les deux hautes écoles sont représentées équitablement dans ces organes de pilotage. Par ailleurs, le Sénat de l'Université ainsi que la Commission HEP|PH FR continuent à œuvrer pour leur institution et sont impliqués dans la dynamique de changement en cours.

Durant les premiers mois du projet, le CoPil et le CoPro ont principalement œuvré sur le développement d'un concept de gouvernance et d'organisation pour la nouvelle entité. Ainsi, le Comité de pilotage a pris à ce sujet une décision de principe en juillet 2022, qui constitue la base du présent message pour la modification de la loi sur l'Université. Parallèlement, les travaux des différents groupes de travail se poursuivent sur les nombreuses thématiques (bibliothèques, IT, ressources humaines, finances, infrastructures, services académiques, etc.) qui doivent être abordées afin de permettre la mise en œuvre effective du regroupement institutionnel dans les délais prévus.

## **1.3 Financement des coûts du projet**

Dans le cadre des bouclements des comptes 2022 de l'Etat, le Conseil d'Etat a décidé d'allouer un montant de 4 millions de francs en faveur de l'Université pour son fonds d'innovation et de développement (FID) ; une partie de cette somme permettra en particulier à l'Université de couvrir les besoins liés à la mise en œuvre du regroupement entre l'Université et la Haute Ecole pédagogique. En effet, ce projet ambitieux nécessite des ressources supplémentaires provisoires afin notamment d'engager, durant une période transitoire, des personnes qualifiées indispensables à la gestion du projet et à la mise en place des structures transitoires et futures de la nouvelle faculté. Ces moyens seront répartis selon les besoins spécifiques entre les deux institutions concernées.

## 1.4 Concept de structure et de gouvernance de la future entité

Le concept retenu pour la structure et la gouvernance de la future entité chargée, au sein de l'Université de Fribourg, de la formation des enseignants et des enseignantes, a été élaboré par le Comité de projet, puis soumis en préconsultation à toutes les parties prenantes directement concernées. Le résultat de cette préconsultation interne montrait une réaction globalement très positive. Les questions soulevées touchaient essentiellement aux points suivants :

- > l'adéquation de la nouvelle entité aux structures universitaires usuelles (faculté, département et les organes de gouvernance y relatifs) ;
- > la place de la pédagogie spécialisée, ainsi que le lien à maintenir entre formation à l'enseignement spécialisé et pédagogie curative ;
- > les liens entre la formation à l'enseignement et les autres parties prenantes, en particulier les services de l'enseignement de la DFAC, employeurs importants mais non uniques des diplômé-e-s de la nouvelle entité.

Sur la base des remarques formulées sur certains aspects du projet, le CoPro a retravaillé le concept et soumis une nouvelle version pour adoption par le CoPil. Celui-ci a validé le modèle d'une nouvelle Faculté dédiée aux sciences de l'éducation et de la formation. A noter que les statuts ainsi que d'autres réglementations internes de l'Université devront conséquemment être adaptés ou créés. Des modifications mineures pourraient encore intervenir par rapport au projet ici présenté.

En comparaison avec les cinq facultés actuelles, la nouvelle Faculté se positionnera de manière suivante :

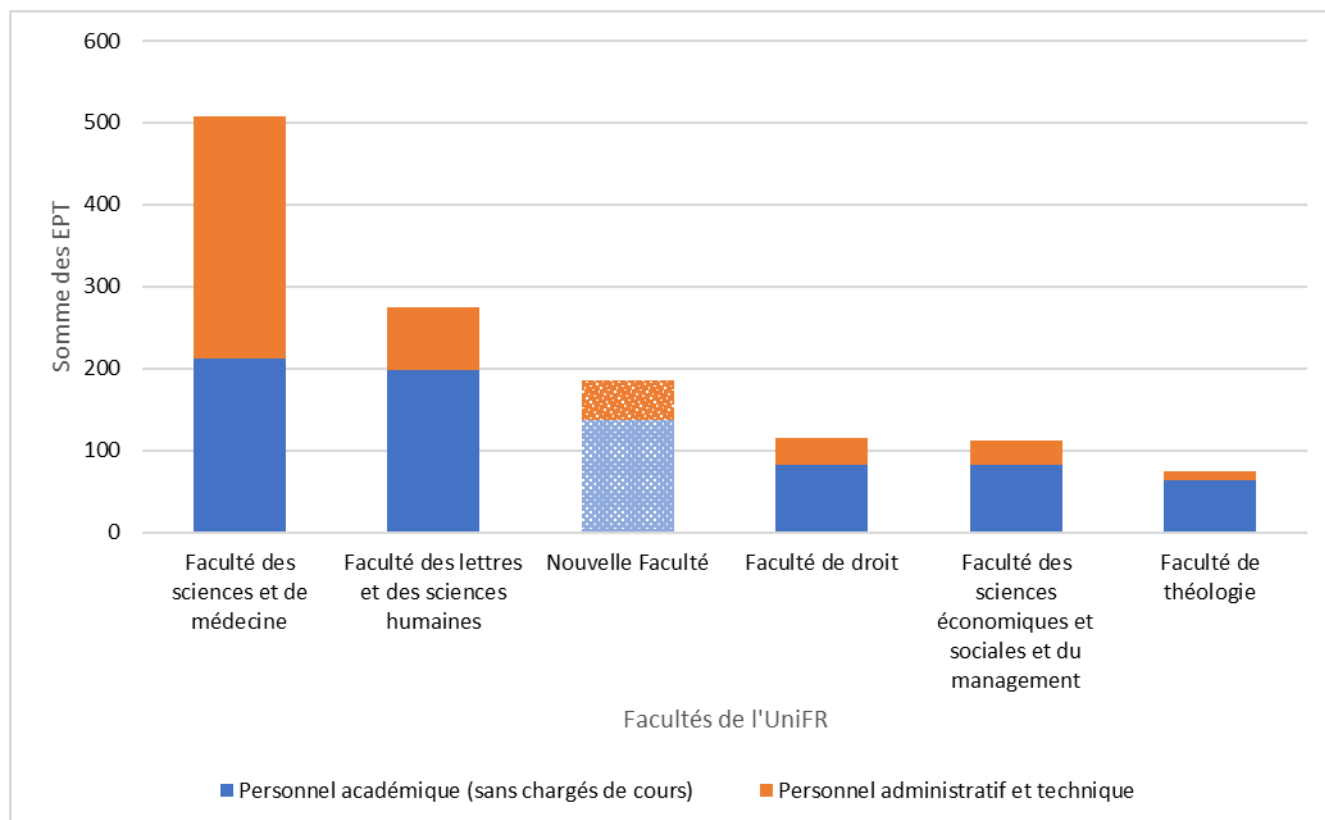


Figure 1. Positionnement indicatif de la nouvelle Faculté en termes de personnel académique et administratif (en nombre d'EPT)

Cette nouvelle faculté, dénommée « Faculté des sciences de l'éducation et de la formation », sera structurée en différents départements :

- > Le Département de la formation à l'enseignement, qui comprendra le degré primaire et les degrés secondaires I et II. Son organisation et sa gouvernance correspondront à celles d'un département universitaire. Sa structure est à définir en détail dans le cadre de la rédaction des statuts de la nouvelle faculté et du département, tout en veillant à intégrer de manière adéquate les structures éprouvées des entités déjà existantes tels que le CERF (Centre d'enseignement et de recherche pour la formation à l'enseignement au secondaire), le ZELF (Zentrum für Lehrerinnen- und Lehrerbildung Freiburg) et la HEP|PH FR actuelle. En outre, il est à examiner dans le cadre de la rédaction des statuts dans quelle mesure des règlements spécifiques seront nécessaires pour remplir les exigences de la formation pratique des enseignants et enseignantes. Il est prévu d'y intégrer un conseil consultatif, favorisant un échange permanent entre les parties prenantes internes et externes à l'Université.
- > Le Département de pédagogie spécialisée, correspondant au département actuel. Le maintien de la forme actuelle du département, avec ses programmes d'études avec orientation enseignement spécialisé et orientation pédagogie spécialisée, permettra de préserver sa bonne visibilité. La marque du département, établie depuis des années, combinée à sa taille, est un facteur essentiel pour la compétitivité dans l'acquisition de financement pour la recherche (en particulier du FNS) et pour l'attractivité auprès d'étudiants et étudiantes extracantonaux, qui constituent la majorité des étudiants et étudiantes. La collaboration dans le domaine de la formation à l'enseignement sera développée et renforcée par la mise en place d'une commission spécifique à ce domaine et d'un conseil consultatif.
- > Le Département des sciences de l'éducation, correspondant aux sciences de l'éducation actuelles. L'intégration institutionnelle dans la nouvelle faculté permettra de maintenir les liens étroits dans les domaines de l'éducation, de la formation et de l'apprentissage constituant le fondement pour des activités de recherches scientifiques, des professions pédagogiques et sociales, et des activités dans des professions annexes. Outre des études des sciences de l'éducation, le département continuera de proposer des études de pédagogie/psychologie en collaboration avec la Faculté des lettres et des sciences humaines.

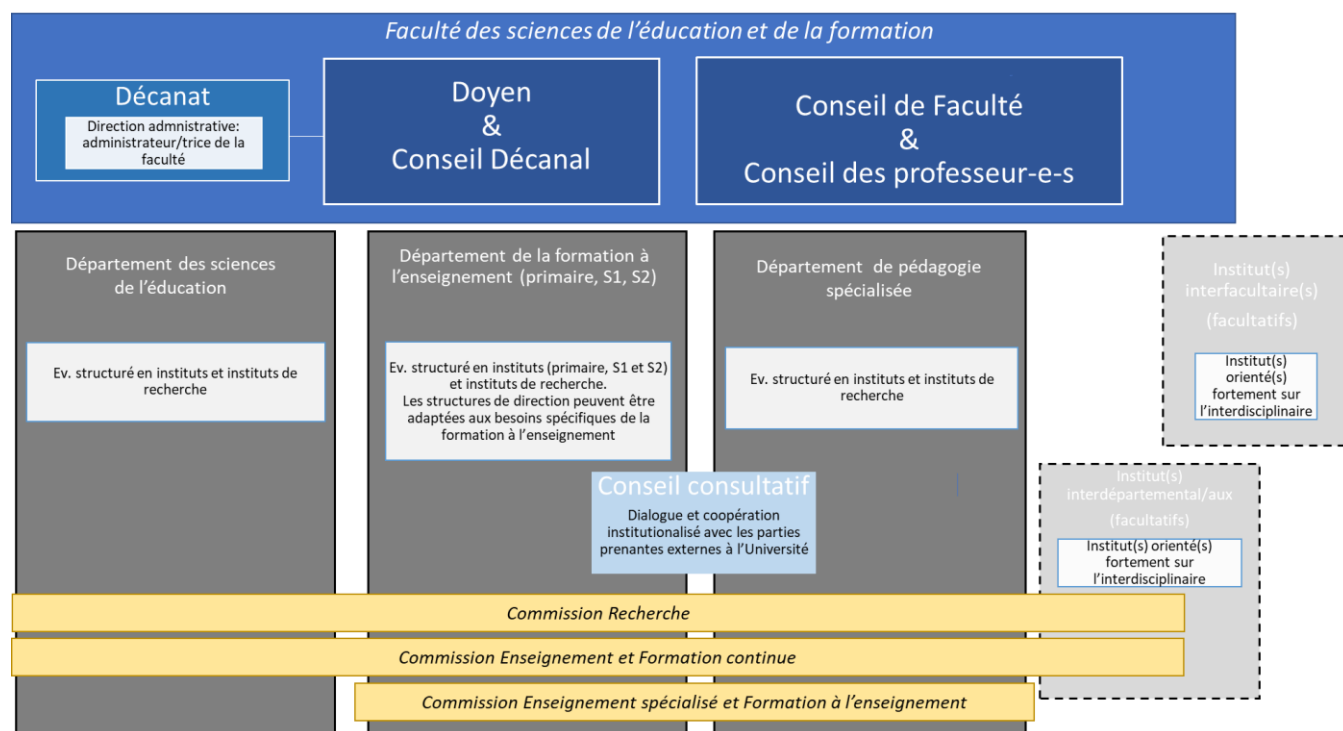


Figure 2 : Organigramme de la nouvelle Faculté des sciences de l'éducation et de la formation

L'Institut de plurilinguisme (IDP) est un institut universitaire interdisciplinaire de la Faculté des lettres et des sciences humaines. Il s'agit d'un institut interinstitutionnel dirigé conjointement avec la HEP|PH FR (art. 1 al. 1 des Statuts de l'Institut). Son financement de base est assuré par la Fondation Adolphe Merkle et la Fondation pour la

---

recherche et le développement du plurilinguisme du canton de Fribourg. Son rattachement au sein de l'Université de Fribourg sera réaffirmé et maintenu en tant qu'institut interfacultaire.

Par analogie avec les autres facultés, le doyen ou la doyenne veillera à la bonne marche de la Faculté et sera assisté-e d'un administrateur ou d'une administratrice de faculté.

La formation continue ainsi que la prestation de services à des tiers constituent deux éléments spécifiques à la Haute Ecole pédagogique. Dans la structure actuelle de la HEP|PH FR, ils sont placés sous la responsabilité d'une doyenne. Ils offrent notamment des services spécialement dédiés aux enseignants et enseignantes primaires du canton, comme par exemple la mise à disposition de matériel didactique et des cours de formation continue obligatoires, en collaboration avec les services de l'enseignement de la DFAC. Ces prestations sont également importantes pour les collaborateurs et collaboratrices internes et les étudiants et étudiantes de la haute école dans le cadre de l'enseignement, de la formation continue et de la recherche. Le positionnement futur de ces deux services spécifiques fait l'objet d'une analyse détaillée par les groupes de travail tripartites mis en place dans le cadre du projet et sera déterminé ultérieurement.

Les tâches, compétences et responsabilités des différentes unités et des organes de direction, spécialement du Département de formation à l'enseignement, seront définies en détail dans les travaux à venir dans la mise en œuvre du projet, en particulier lors de la rédaction des statuts de la nouvelle Faculté. Un objectif central consistera à ne pas affaiblir les prestations de service actuellement fournies aux enseignants et enseignantes primaires du canton par la HEP|PH FR, mais de les renforcer et, dans la mesure du possible, de les étendre aux enseignants et enseignantes des autres degrés. En parallèle, le projet veut permettre l'utilisation de synergies déjà existantes ou la création de nouvelles synergies.

Une coordination et une collaboration institutionnalisées, que ce soit à l'interne de la nouvelle Faculté ou avec d'autres unités, telle que la Faculté des lettres et des sciences humaines, combinées au dialogue avec les parties prenantes externes, sont essentielles pour une formation à l'enseignement de haute qualité. Le regroupement sous le toit institutionnel de l'Université est à ce titre une grande opportunité.

Au sein de la Faculté, la collaboration transversale sera encouragée et développée de la manière suivante :

- > Par la mise en place d'une Commission de recherche, dont le but et la tâche seront essentiellement la coordination de la recherche à l'interne de la Faculté ainsi que l'organisation des activités de recherche ;
- > Par la mise en place d'une Commission d'enseignement et de formation continue, qui se destinera à améliorer et encourager la coordination et le développement des activités d'enseignement et de formation continue ;
- > Par la mise en place d'une Commission de la pédagogie spécialisée et de la formation à l'enseignement, qui encouragera et coordonnera la collaboration entre la pédagogie spécialisée (en particulier de l'enseignement spécialisé) et la formation à l'enseignement. Elle développera des propositions concrètes pour l'encouragement et le développement de la collaboration entre le département de formation à l'enseignement et le département de pédagogie spécialisée.

L'objectif commun de ces trois commissions sera l'encouragement de la collaboration entre les unités académiques et ainsi le développement d'une vision d'identité commune dans la nouvelle Faculté. Les objectifs, les mandats, les compositions et les compétences des trois commissions devront être élaborés ces prochains mois.

La collaboration académique avec d'autres facultés et leurs unités devra être garantie et encouragée, en particulier la collaboration entre le Département de pédagogie spécialisée et le Département des sciences de l'éducation et des départements ou des domaines d'études de la Faculté des lettres et des sciences humaines.

Le Conseil consultatif institutionnalisera le dialogue et la coopération avec les parties prenantes externes à l'Université (en particulier les autorités cantonales et les écoles) par un procédé qui reste à établir en détail. Comme organe consultatif, il aura les caractéristiques d'un *sounding board*, dans lequel seront représentés les services de l'enseignement de la DFAC, les écoles, les départements universitaires des autres disciplines ou d'autres partenaires importants, qui restent encore à définir, pour assurer la proximité avec le terrain.

---

## 1.5 Des travaux de mise en œuvre à venir

La présente modification de la loi sur l'Université constitue un passage important et nécessaire pour la mise en œuvre du projet. Elle donnera l'assise légale à toutes les autres modifications d'actes ainsi qu'aux mesures concrètes de changement qui permettront la concrétisation du regroupement entre les deux institutions concernées.

En premier lieu, les statuts de l'Université doivent être adaptés, afin notamment de permettre l'intégration du corps enseignant de la HEP|PF FR et d'y ancrer la nouvelle Faculté. Cette modification des statuts impliquera une consultation large de toutes les parties prenantes des deux institutions. Des dispositions transitoires prévoiront différents organes constitutifs de la nouvelle Faculté, qui intégreront également de manière équilibrée les deux hautes écoles. L'adoption des statuts de la nouvelle Faculté nécessitera également des consultations internes aux deux institutions concernées.

## 2 Suite donnée à la motion 2021-GC-55

---

Par la motion 2021-GC-55 « *1H - 11H Formation des enseignants sous un même toit : créer une base légale* » déposée le 7 avril 2021, les députés Bernadette Mäder-Brühlhart et André Schneuwly ainsi que 18 cosignataires rappelaient que la répartition de la formation des enseignants et enseignantes du canton de Fribourg entre deux institutions, la HEP|PH FR pour le niveau primaire, et l'Université pour les niveaux secondaire I et II de formation générale, soulève de nombreuses questions. Les motionnaires demandaient donc au Conseil d'Etat qu'une loi permettant la réunification institutionnelle de la formation des enseignant-e-s de 1H à 11H soit rédigée dans un délai raisonnable.

Le 6 octobre 2021, le Grand Conseil, suivant la proposition du Conseil d'Etat, a adopté cette motion par 89 voix contre 4 et 2 abstentions. Ainsi, le Conseil d'Etat est tenu de proposer une base légale pour permettre cette réunification institutionnelle dans un délai d'un an.

Le présent message et la proposition de modification de la loi sur l'Université qu'il accompagne donnent suite à l'acceptation de la motion.

## 3 Consultation

---

L'avant-projet de loi a fait l'objet d'une consultation externe au sens de l'article 22 al. 1 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL; RSF 122.0.21) du 14 octobre 2022 au 16 janvier 2023. 42 prises de position sont parvenues à la Direction de la formation et des affaires culturelles par le Service des affaires universitaires.

Il ressort de ces réponses que les parties prenantes soutiennent généralement la modification de la LUni et l'abrogation de la LHEPF, respectivement le projet de regroupement de la formation à l'enseignement sous le toit institutionnel de l'Université. En outre, aucun retour de consultation n'a émis d'opposition de principe aux avant-projets.

La plupart des répondants ont formulé des propositions de modifications portant sur des aspects généraux du projet de regroupement et non sur les propositions de modifications légales intégrées dans les avant-projets de loi. Les réponses recueillies concernent essentiellement la crainte d'une académisation de la formation à l'enseignement primaire, la séparation de la formation à l'enseignement de la pédagogie spécialisée à l'interne de la nouvelle Faculté, les organes de la nouvelle Faculté et leurs rôles, l'intégration du personnel de la HEP|PH FR et la représentation équilibrée des trois départements dans les conseils de la Faculté.



---

Sur proposition du Service de législation (SLeg), l'avant-projet de loi modifiant la loi sur l'Université et l'avant-projet de loi abrogeant la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg ont été unifiés en un seul projet de loi. En outre, en réponse à une autre remarque du même service, la modification de l'art. 2 al.1 let. e a été complétée afin d'y intégrer les missions de formation continue des enseignants et enseignantes et de prestations de services spécifiques aux enseignants et enseignantes dans la LUni. En réponse à la remarque de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts, des dispositions transitoires ont été ajoutées afin de donner une base légale matérielle assurant aux étudiants et étudiantes ayant débuté leur formation à la HEP|PH FR de pouvoir poursuivre leur formation sans entrave au sein de l'Université. De plus, les voies de droit relatives aux décisions qui seront prises sous le régime de la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg sont également clarifiées et inscrites formellement dans le présent projet de loi.

## 4 Commentaire des articles

---

### 4.1 Modifications de la LUni, de la LESS et abrogation de la LHEPF pour le regroupement de la formation à l'enseignement

Au vu de la teneur des articles respectivement des alinéas modifiés ou ajoutés, les articles sont présentés dans un ordre thématique :

#### 4.1.1 Modifications de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni)

##### **Art. 2 al. 1**

##### *d) contribue à la formation continue (modifié)*

Afin d'élargir le spectre des formations continues possiblement dispensées par l'Université, il est proposé de renoncer au complément « de formation universitaire ». Premièrement, cette précision est jugée redondante dans la mesure où cela paraît une évidence dans le cadre de cursus offerts par une université. Deuxièmement, il s'agit dans la présente modification de la loi de tenir compte des missions spécifiques en formation continue et complémentaire du personnel œuvrant en particulier dans l'enseignement, actuellement formalisé dans la LHEPF (en particulier les articles 3 al. 1 let b et 28 LHEPF). A ce sujet, le Message 2014-DICS-74 stipule que : « Le terme général de « personnel » a été choisi pour plus de clarté au niveau de la terminologie et également parce que les offres de formation continue et complémentaire (certifiante) peuvent s'adresser à un large public : autant à des enseignants et enseignantes du primaire, qu'au personnel enseignant des cycles d'orientation ou à leurs cadres, qu'aux responsables des établissements scolaires, ou au personnel de la HEP-PH FR etc. ». Il convient ainsi d'assurer, dans le cadre du regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université, le maintien de ces prestations essentielles et de les étendre en particulier aux autres acteurs et actrices de la scolarité, en particulier les enseignants et enseignantes du secondaire II de formation générale et aux enseignants et enseignantes spécialisés.

##### *e) assure la formation initiale et continue des enseignants et enseignantes et leur fournit des prestations de service (nouveau)*

Afin de s'assurer que la formation à l'enseignement soit effectivement dispensée dans la durée sur sol cantonal, il a paru important de faire figurer cette nouvelle mission de l'Université de manière explicite dans une base légale au sens formel, et ce bien que les autres missions ne soient pas explicitement citées dans la loi. Le terme général « enseignants et enseignantes » comprend les enseignants et enseignantes de l'école obligatoire (y compris du secondaire I), du secondaire II de formation générale (correspondant au S2 dans le canton de Fribourg), ainsi que de la pédagogie spécialisée. A noter que seule la formation des enseignants et enseignantes des cycles 1 et 2 (degrés 1H à 8H) est actuellement dispensée par la HEP|PH FR et sera donc nouvelle pour l'Université. Les autres formations pédagogiques et didactiques sont d'ores et déjà dispensées au sein de l'Université.

---

Par la reprise complète et entière des activités de la HEP|PH FR, l'Université sera tenue d'assurer également les missions spécifiques de cette haute école. Il s'agit en particulier de la recherche et du développement en matière d'éducation et de formation (art. 3 al. 1 let. c LHEPF) et de la mise à disposition de ressources d'enseignement et d'apprentissage nécessaires à la pratique professionnelle et à la formation des personnes œuvrant en particulier dans le domaine de l'enseignement obligatoire et au sein de la Faculté des sciences de l'éducation et de la formation (art. 3 al. 1 let. d LHEPF). Pour la formation continue, voir le commentaire de la lettre d) supra.

Les autres missions dévolues à la HEP|PH FR dans le cadre de la LHEPF sont déjà parties intégrales des missions de l'Université inscrites dans la LUni, en particulier la conduite des activités de recherche (art. 2 al. 1 let. b LUni), la veille à l'équilibre des langues en son sein (art. 6 LUni), la promotion de l'égalité des chances, la contribution au développement scientifique, culturel, social et économique de la société (art. 1 LUni) et la prestation de service à des tiers (art. 2 al. 3 LUni).

**Art. 29 al. 1 let. d Approbation des règlements et plans d'études (modifié)**

d) (modifié) [DE: (inchangé)] *les règlements et les plans d'études concernant la formation des enseignants et enseignantes.*

Cet article ne subit qu'une modification formelle dans le sens du langage épïcène.

Cependant, il convient de rappeler dans le présent message que les règlements et les plans d'étude de différents programmes offerts par l'Université relatifs à la formation des enseignants et enseignantes de la scolarité obligatoire (primaire et secondaire I), du secondaire II, de la pédagogie spécialisée et de la logopédie doivent être ratifiés par la Direction, conformément à l'art. 29 al. 2 let. d LUni. La reconnaissance des diplômes d'enseignement relève de la compétence de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) et est régie par des accords intercantonaux qui exigent cette ratification. Il est à préciser que les autres programmes offerts par l'Université ne nécessitent pas d'approbation par la Direction.

**Art. 34 al. 1 Rectorat – Composition (modifié)**

<sup>1</sup> *Le Rectorat comprend le recteur ou la rectrice ainsi que deux à cinq vice-recteurs et vice-rectrices. Le nombre des vice-recteurs et vice-rectrices est fixé par les statuts de l'Université.*

Selon l'art. 62 al 1 des statuts du 4 novembre 2016 de l'Université de Fribourg, le Rectorat comprend le recteur ou la rectrice ainsi qu'un vice-recteur ou une vice-rectrice issu-e de chacune des facultés à laquelle le recteur ou la rectrice n'appartient pas. Avec la création d'une faculté supplémentaire dans le cadre du regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université de Fribourg, il s'agit d'augmenter conséquemment le nombre de vice-recteurs et vice-rectrices à cinq. La représentation de chaque faculté au sein du Rectorat pourra ainsi être perpétuée dans le cadre de la présente modification de la LUni.

4.1.2 Dispositions finales

**Art. 50a (nouveau)**

<sup>1</sup> *L'Université détermine les dispositions transitoires internes nécessaires au regroupement de la formation à l'enseignement, découlant de la modification du ... (ROF 2023\_000)*

Les dispositions concernant le regroupement de la formation à l'enseignement du présent projet de loi sont les art. 2 al. 1 let. e, 34 al. 1 et 50b LUni. Pour la réalisation concrète du regroupement de la formation à l'enseignement, des dispositions dans divers domaines, dont certaines transitoires, seront nécessaires dans les actes internes de l'Université, en premier lieu dans les statuts de l'Université. Les dispositions transitoires permettront entre autres la nomination des organes constitutifs de la future Faculté, tels que le conseil constitutif de la faculté et le conseil décanal constitutif. Les processus usuels de consultation pour la modification de ces actes seront adaptés afin d'inclure toutes les parties prenantes concernées, en particulier au sein de la Haute Ecole pédagogique. A noter que le Service de législation introduira la date de la modification et le numéro ROF correspondant dans l'art. 50a en fonction de la date de l'adoption par le Grand Conseil.

---

## **Art. 50b (nouveau)**

<sup>1</sup> *Les étudiants et étudiantes ayant débuté leur formation à la Haute Ecole pédagogique Fribourg poursuivent leur formation au sein de l'Université.*

Cette disposition transitoire permet d'assurer aux étudiants et étudiantes de la HEP|PH FR de pouvoir poursuivre leur formation, à condition de remplir les exigences de la HEP|PH FR, au sein de l'Université une fois le regroupement des deux institutions effectif. L'Université règle les dispositions transitoires y relatives conformément à l'art. 50a al 1.

<sup>2</sup> *Les décisions prises sous le régime de la loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg sont contestables selon les voies de droit prévues par cette législation.*

Cet alinéa rappelle que les procédures de la HEP|PH FR commencées avant le regroupement puissent se terminer sous le régime de la LHEPF. Il s'agira principalement d'éventuelles procédures en relation avec des décisions prises par la HEP|PH FR au cours du mois de juillet précédant le regroupement. Une fois le regroupement des deux institutions effectif, les décisions prises par l'Université seront contestables selon les voies de droit usuelles de l'Université. Si une décision concernant une évaluation certificative passée sous le régime de la LHEPF devait toutefois être communiqué après le regroupement, la LHEPF resterait applicable à ce cas particulier.

### 4.1.3 Loi du 11 décembre 2018 sur l'enseignement secondaire supérieur (LESS)

#### **Art. 12 al. 1 Formation en école de culture générale (modifié)**

<sup>1</sup> *La formation en école de culture générale a pour but de préparer à une formation dans une école supérieure, dans une haute école spécialisée, dans une haute école pédagogique ou au cursus de formation à l'enseignement primaire de l'Université de Fribourg.*

Etant donné que la formation à l'enseignement primaire n'aura plus lieu dans la Haute Ecole pédagogique Fribourg mais dans l'Université de Fribourg une fois que le regroupement des institutions sera effectif, cet article a été complété afin d'assurer que les étudiants et étudiantes ayant terminé leur formation en école de culture générale avec une maturité spécialisée orientation pédagogie puissent accéder à la formation à l'enseignement primaire de l'Université de Fribourg.

### 4.1.4 Abrogation de la loi du 21 mai 2015 sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg

*L'acte RSF 433.1 (Loi sur la Haute Ecole pédagogique Fribourg (LHEPF), du 21.05.2015) est abrogé.*

Vu que la Haute Ecole pédagogique de Fribourg sera intégrée dans l'Université, et l'obligation de formation du corps enseignant par celle-ci intégrée dans la LUni, la LHEPF n'aura plus de raison d'être et devra donc être abrogée dans son ensemble.

#### **Dates d'entrée en vigueur**

*La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.*

*Elle entre en vigueur le 1er septembre 2023, à l'exception de l'abrogation de la LHEPF, des art. 2 al. 1 let e et f, 34 al. 1 et 50b LUni et de l'art. 12 LESS.*

*Le Conseil d'Etat fixe ultérieurement la date d'entrée en vigueur l'abrogation de la LHEPF, des art. 2 al. 1 let e et f, 34 al. 1 et 50b LUni et de l'art. 12 LESS.*

Le Conseil d'Etat fixera la date d'entrée en vigueur de la loi abrogeant la LHEPF lorsque le regroupement sera effectif. Au moment venu, il sera chargé d'abroger également les règlements en découlant. Les articles contenus dans la LHEPF et dans ses règlements d'exécution, dont la teneur n'est pas d'ores et déjà intégrée dans la législation de l'Université, seront repris, si nécessaire, dans le cadre de la révision des statuts de l'Université, de la création des statuts de la nouvelle faculté et/ou de la révision des différentes réglementations internes de l'Université. Les spécificités liées à la formation du corps enseignant primaire, comme par exemple les conditions d'admission, devront être respectées.

---

Par ailleurs, une entrée en vigueur plus tardive des art. 2 al.1 let. e, 34 al.1 et 50b ainsi que de l'abrogation de la LHEPF est nécessaire afin que la HEP|PH FR puisse continuer à exercer son mandat jusqu'au regroupement effectif au sein de l'Université à l'horizon 2025.

## **4.2 Autres modifications de la LUni proposées par le Conseil d'Etat**

Dans le contexte d'une révision partielle de la LUni pour le regroupement institutionnel de la formation à l'enseignement, le Conseil d'Etat propose les modifications supplémentaires suivantes :

### **Art. 10cbis Droits d'auteur (nouveau)**

Cet article est ajouté suite à la récente introduction de l'art. 74a dans la loi sur le personnel de l'Etat (LPers). Dans le cadre de la présente révision de la LUni, il paraît opportun d'intégrer cette modification.

De manière générale et à l'instar d'autres universités et hautes écoles, l'Université de Fribourg a un intérêt à ce que le « savoir-faire économiquement exploitable » généré en son sein, soit principalement les logiciels et les données de la recherche, lui appartienne. Ainsi, une cession globale à l'Université des droits d'auteur sur toutes les catégories d'œuvres à l'exception des droits sur les œuvres devant faire l'objet d'un contrat d'édition (cf. art. 380 CO) est prévue. Ce régime est par ailleurs en phase avec la réglementation concernant les inventions (art. 10c LUni).

A noter que les étudiants et étudiantes ne sont pas concernés par cet article. Dès lors ils restent titulaires des droits de leurs œuvres créées dans le cadre de leurs études, conformément à la loi fédérale sur le droit d'auteur et les droits voisins (LDA). Une analyse de la situation devra être effectuée de cas en cas, s'agissant de personnes à statut mixte.

Al. 1 : Par « supports de cours et d'examens » il faut comprendre tout ce qui est rédigé dans l'objectif de la transmission du savoir aux étudiants et étudiantes, respectivement de la vérification de leur savoir. Les recueils d'exercices ou travaux pratiques sont aussi concernés.

Al. 2 : Sont en particulier concernées les publications scientifiques dans des revues scientifiques, mais également les thèses de doctorat. Dans la mesure où l'Université ne souhaite pas s'immiscer dans des questions de contrats d'édition (cf. art. 380 CO), il se justifie que l'auteur-e, personne physique, reste titulaire des droits correspondants et gère ses aspects avec l'éditeur ou l'éditrice concerné-e. Cette règle correspond à la pratique actuelle, tant au sein de l'Université que de la HEP|PH FR. Par ailleurs, vu que les publications sont souvent le fruit d'une collaboration entre professeur-e-s issus d'institutions différentes, un régime nécessitant une cession des droits de la part de chaque institution serait compliqué à mettre en œuvre.

Al. 4 : Ainsi sont notamment réservées les dispositions en matière de « publication et mise à disposition de résultats de la recherche » du fonds national suisse de la recherche scientifique (FNS). A titre d'exemple, l'art. 44 al. 3 du règlement des subsides du FNS accorde aux partenaires du projet et aux collaborateurs et collaboratrices les droits de participation et les droits d'auteur à la hauteur de leur contribution scientifique.

Al. 5 : Les dispositions d'exécution peuvent notamment régler les droits d'auteurs de thèses de doctorats non publiées. Par indemnité équitable, on comprend une participation adéquate aux éventuels revenus issus de l'œuvre.

### **Art. 11c sanctions disciplinaires**

La terminologie utilisée dans la version française de l'article 11c d et la hiérarchie des mesures disciplinaires ont conduit à plusieurs reprises à des confusions lors de l'application. Il ressort de l'usage général et d'une comparaison avec les dispositions disciplinaires d'autres actes législatifs cantonaux que la mesure disciplinaire « avertissement » est le plus souvent traduite par « Verwarnung » et « blâme » par « Verweis ». En outre, il ressort de la comparaison avec les dispositions disciplinaires d'autres actes législatifs cantonaux, par exemple l'art. 125 al. 1 de la loi sur la santé publique (LSan, RSF 821.0.1), que la mesure disciplinaire « avertissement » doit être considérée comme plus légère que la mesure disciplinaire « blâme ». C'est la raison pour laquelle les termes « blâme » et « avertissement » sont échangés, afin que l'« avertissement » corresponde à la « Verwarnung » en tant que sanction la plus légère (ancienne let. c, nouvelle let. a) et que le « blâme » corresponde au « Verweis » en tant que troisième mesure disciplinaire dans le catalogue (ancienne let. a, nouvelle let. c).

---

## **Art. 19 al. 2 fin des rapports de service (du corps professoral)**

Al. 2 : Le terme « avertissement » étant peu opportun dans ce contexte, il est modifié en « avis ».

### **Remplacements de « ratifier » / « ratification » par « approuver » / « approbation » : Modification des articles 9 al. 5, 29 al 1 et 2, 33 al. 1 let. c ch. 2 et 47 al 1 LUni**

Dans le texte de loi, la compétence législative d'approuver un acte législatif adopté par un autre organe est désignée en français soit par le terme « ratifier » / « ratification », soit par le terme « approuver » / « approbation », alors qu'en allemand, le terme « genehmigen » ou « Genehmigung » est utilisé de manière uniforme pour cette compétence. Compte tenu du fait que les termes « ratifier » / « ratification » et « approuver » / « approbation » désignent une compétence identique et qu'il n'est donc pas possible d'établir des différences entre ces termes du point de vue du droit des compétences, l'épuration de ces termes permet d'améliorer la cohérence de la terminologie dans le texte de loi. Le terme « approuver » / « approbation » rend mieux compte de la compétence d'approbation en matière d'actes législatifs, raison pour laquelle « ratifier » / « ratification » est remplacé de manière uniforme par « approuver » / « approbation ». Le premier terme est plutôt utilisé pour les compétences en-dehors du processus législatif, par exemple en ce qui concerne les traités. Les versions françaises des art. 9 al. 5, 29 al. 1 et 2, 33 al. 1 let. c ch. 2 et 47 al. 1 sont concernées par l'adaptation.

### **Mise en conformité avec les directives de technique législative du Service de législation (SLeg)**

Cette modification, qui consiste en l'adaptation de la loi au langage épïcène, affectant un grand nombre d'articles, il est renoncé à les lister nommément dans le présent message. La liste exhaustive se trouve dans le projet de modification de loi.

## **5 Conséquences financières et en personnel**

---

### **5.1 Une opération financièrement neutre**

Le Conseil d'Etat a communiqué, lors de la prise de décision de principe d'un regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université, que cette décision n'était en aucun cas une mesure d'économie, en particulier que : « les personnes actuellement employées à la Haute école pédagogique tout comme celles qui travaillent pour la formation à l'enseignement au secondaire au sein de l'Université conserveront leur poste dans le cadre de la création du nouveau centre de formation ».

L'objectif fixé par le Conseil d'Etat étant non seulement de conserver la substance même de la formation à l'enseignement dispensée dans le canton de Fribourg mais surtout de créer un pôle de compétences dans le domaine de la pédagogie et de la didactique qui constituera un modèle original avec un profil distinct et attractif, renforçant ainsi l'Université de Fribourg dans son ensemble. Par conséquent, les moyens actuellement alloués à la HEP|PH FR seront repris et intégrés dans le budget de l'Université, constituant ainsi une opération en principe neutre pour les finances de l'Etat. La pratique usuelle de répartition entre services centraux (pour les tâches administratives d'entreprise, telles que RH, finances, IT, etc.) et faculté et départements (pour les tâches académiques et les tâches pédagogique-administratives) sera appliquée. La modalité exacte des différents transferts et intégration de ces moyens est actuellement en cours d'analyse par les groupes de travail créés dans le cadre de la gestion de projet pour le regroupement.

Dans le cadre de la préparation à la décision par le Conseil d'Etat, une analyse préliminaire arrivait à la conclusion que, dans la mesure de la prévisibilité très relative quant aux futurs chiffres des effectifs d'étudiants et d'étudiantes à l'horizon 2025-2026, les incidences financières sont moindres, tant sur le plan salarial des futur-e-s enseignants et enseignantes primaires que des coûts liés au transfert du personnel d'une institution vers l'autre. Cependant, il est évident que la question du transfert du personnel de la Haute Ecole pédagogique vers l'Université représente un défi de taille qui nécessitera une attention particulière, en collaboration entre les différents services et entités concernés de

---

l'Etat. Une analyse et un accompagnement devront se faire au cas par cas, lors du transfert effectif des membres du corps enseignant en particulier.

Si le regroupement de la formation à l'enseignement au sein de l'Université est en soi une opération en principe financièrement neutre, l'évolution de la formation à l'enseignement au cours des prochaines années, sur le plan cantonal comme sur le plan suisse, connaîtra une dynamique non encore perceptible ni mesurée avec précision.

## **5.2 Impact sur la classification salariale des futurs enseignants et enseignantes primaires**

Concernant les futures prétentions salariales des enseignants et enseignantes primaires, il convient en premier lieu de rappeler que la HEP|PH FR est déjà une haute école et que les diplômes délivrés par celle-ci aux futurs enseignants et enseignantes sont déjà des bachelors. Cela sera encore le cas après un rattachement à l'Université, la reconnaissance des diplômes d'enseignement se faisant par la CDIP. Ainsi, il n'y aura pas d'incidence financière sur le plan salarial des futurs enseignants et enseignantes primaires, ni sur celui des enseignants et enseignantes des autres degrés (secondaire I, secondaire II de formation générale ou enseignants et enseignantes spécialisés), les diplômes délivrés pour ces catégories d'enseignants et enseignantes n'étant pas non plus impactés par le regroupement institutionnel des deux hautes écoles.

## **5.3 Futur bâtiment**

Afin de concrétiser le regroupement et de pouvoir mettre en œuvre de manière optimale les synergies souhaitées, il sera important de réunir l'ensemble de la formation à l'enseignement sous un même toit physique à moyen terme. Cependant, les contraintes propres à un regroupement physique font que ce projet sera réalisé sur une échelle de temps différente de celle du regroupement institutionnel. Pendant la phase de transition, les bâtiments actuels de la HEP|PH FR, sis à la rue de Morat, entreront dans le portefeuille des bâtiments de l'Université. Ils pourront être utilisés pour les besoins de la nouvelle faculté. L'intégration temporaire de ces bâtiments dans le portefeuille de l'Université diversifiera le panel de salles à disposition de la HEP|PH FR. Les risques de cette approche (en particulier, reprise de la gestion de l'infrastructure informatique par la direction IT de l'Université, obsolescence des infrastructures sportives) sont identifiés et intégrés au registre des risques du projet.

## **5.4 Retombées économiques positives grâce à un rayonnement accru de l'Université**

Par le renforcement de l'Université, des effets positifs sont attendus, en particulier dans le domaine de la recherche (grâce à des synergies qui pourront être créées) et de l'attractivité pour les étudiants et les étudiantes des deux communautés linguistiques. En effet, ce projet ambitieux de création d'une nouvelle faculté dédiée aux sciences de l'éducation et de la formation devrait permettre un positionnement unique dans le domaine de la formation à l'enseignement, de la pédagogie et de la didactique. Pour rappel, toutes les études menées par des instituts externes confirment les répercussions positives pour les régions porteuses d'une haute école, celle-ci constituant un élément important de l'économie régionale, en tant que vecteur économique porteur d'émulation et de recherche permanente des meilleures pratiques.

# **6 Répartition des tâches Etat-communes**

---

Le présent projet ne modifie pas la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

---

## **7 Effets sur le développement durable**

---

Les effets sur le développement durable selon l'article 197 LCG ont été évalués à l'aide de la Boussole 21, conformément à ce que prévoit la législation cantonale Développement durable. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte la révision partielle de la loi. Les effets de la révision se déploient sur les domaines sociétaux et sur les domaines économiques, et non sur le développement environnemental. Ils se concentrent essentiellement sur les synergies qui vont être créées pour la formation, en particulier le projet permettra une amélioration de la cohérence de la formation dans la vision pédagogique 1H-11H. Le regroupement de la formation des enseignants et enseignantes au sein d'une entité favorise la perméabilité entre les différents cursus. Il permettra un renforcement de la place fribourgeoise de la formation à l'enseignement et de son université en général. La structure de gestion du projet favorise son acceptabilité.

## **8 Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet**

---

Le présent projet est conforme à la Constitution fédérale et cantonale, ainsi qu'au droit fédéral et ne présente aucune incompatibilité avec le droit européen.

## **9 Soumission aux référendums législatif et financier**

---

Le présent projet est soumis au référendum législatif. Il n'est pas soumis au référendum financier.

## **10 Suite définitive à une intervention parlementaire**

---

La présente loi et son message donnent une suite définitive à la motion Bernadette Mäder-Brühlhart et André Schneuwly 2021-GC-55 « 1H - 11H Formation des enseignants sous un même toit : créer une base légale ».