

**REPONSE DU CONSEIL D'ETAT**  
**à l'interpellation David Raedler au nom Les Vert·e·s vaudois·e·s –**  
**Une activité législative démesurée à l'Université de Lausanne ? (21\_INT\_91)**

***Rappel de l'intervention parlementaire***

*La Direction de l'Unil avait fait parler d'elle il y a quelques mois dans le cadre de son activité réglementaire : souhaitant possiblement cadrer les prises de paroles émanant de membres de sa communauté, elle avait évoqué la possibilité d'une charte de prise de parole servant ce but. Laquelle avait fait l'objet d'une interpellation déposée en mars dernier vu ses implications sur les droits fondamentaux des personnes concernées[1]. Or, un examen plus large semble révéler que cette charte n'était qu'un léger aspect d'une activité législative très étendue déployée depuis quelques années au sein de l'Université.*

*En effet, et dans l'ensemble, il apparaît que plus de 115 chartes et directives internes ont été adoptées et sont actuellement en vigueur. Un nombre très important de règles qu'il est en toute logique souvent difficile à identifier et, de ce fait, à respecter. En outre, plusieurs d'entre elles contiennent des règles pouvant s'avérer problématiques : ne respectant pas toujours les compétences revenant à la Direction de l'Unil ou dépassant le cadre de la Loi sur l'Université de Lausanne (« LUL »), ces textes imposent des obligations qui ne sont pas toujours conformes au cadre légal applicable. Pour prendre deux exemples :*

- la Directive 0.17 (Règles usages et mesures disciplinaires concernant les étudiants et auditeurs de l'Unil) ne semble pas respecter la compétence donnée au Conseil de l'Unil par l'art. 2 al. 1 let. m du Règlement d'application de la loi sur l'Université de Lausanne (« RLUL ») et, plus largement, l'art. 77 LUL relatif aux sanctions disciplinaires ainsi que les droits fondamentaux des étudiant·e·s ;*
- la Directive 4.2 (Intégrité scientifique dans le domaine de la recherche et procédure à suivre en cas de manquement à l'intégrité) prévoit une procédure et un régime de sanctions en cas de fraude scientifique qui ne respecte pas le renvoi de l'art. 69a al. 2 RLUL à la LPers – un élément d'ailleurs mis en lumière par le Tribunal cantonal dans un arrêt du 11 décembre 2019[2].*

*Le nombre de textes internes s'est par ailleurs encore fortement accru depuis cette année et-demi passée sous un régime d'exception lié au coronavirus. Toujours avec des questions se posant quant aux compétences en jeu ainsi qu'à l'étendue des règles posées.*

*Dans ce contexte, la question se pose de savoir si des contrôles spécifiques doivent être mis en œuvre par l'Etat conformément à l'art. 11 LUL sous l'angle de cette activité législative importante et du contenu de ces textes. Fort-e-s de ce constat, les soussigné-e-s adressent respectueusement les questions suivantes au Conseil d'Etat :*

- 1. Combien de directives et textes internes sont actuellement en vigueur au sein de l'Unil, y compris ceux qui auraient été temporairement suspendus ?*
- 2. Quelles mesures sont mises en œuvre par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) pour surveiller le contenu de ces directives et textes internes, notamment par rapport à leur conformité avec la LUL et le RLUL ?*
- 3. Le DFJC a-t-il identifié, parmi ces textes internes, des règles qui ont un objet ne relevant pas de la compétence de la Direction de l'UNIL et/ou un contenu problématique ?*
- 4. Quelle appréciation le DFJC porte-t-il, sous l'angle de la répartition des compétences, aux directives adoptées par la Direction de l'Unil par rapport aux règlements du Conseil de l'Université (art. 10 al 2 et 29 al. 1 lit. f LUL) ?*
- 5. Le DFJC prévoit-il des mesures visant à réduire le nombre de directives internes adoptées par la Direction de l'Unil ?*

*Souhaite développer*

[\[1\]](#) Interpellation Rebecca Joly - Liberté d'expression à l'Université de Lausanne : chercheur-euse-s et engagé-es : c'est possible !

[\[2\]](#) GE.2019.0012 du 11 décembre 2019, c. 4a.

## Réponse du Conseil d'Etat

### Préambule

L'Université de Lausanne (UNIL) définit et poursuit ses missions dans un cadre légal et réglementaire fixé par l'Etat. Le 6 juillet 2004, le Grand Conseil adoptait la nouvelle loi sur l'Université de Lausanne (LUL) conférant à la haute école une autonomie élargie dans la réalisation de ses missions fondamentales, son organisation interne et la gestion de ses affaires courantes. L'article 5 LUL définit ainsi que l'UNIL s'organise elle-même dans le cadre de la présente loi. Depuis l'entrée en vigueur de la LUL, le 1<sup>er</sup> janvier 2005, la mise en œuvre concrète de l'autonomie élargie dont jouit l'UNIL a impliqué, d'une part, une redéfinition des relations entre les autorités politiques, l'administration cantonale et l'Université elle-même et, d'autre part, l'adaptation de la surveillance étatique de ses missions (art. 11 LUL). Celle-ci s'exerce par un droit de regard de l'Etat sur l'Université, notamment par le biais du rapport annuel de gestion élaboré par la Direction, portant sur l'exercice écoulé et contenant les informations sur le suivi du plan stratégique pluriannuel (art. 3 du Règlement d'application de la loi, RLUL) et au moyen des modalités de suivi de la subvention telles que définies par la loi du 22 février 2005 sur les subventions (à laquelle renvoie l'art. 38a LUL).

Concernant les éléments cités en préambule par les auteurs de la présente interpellation, le Conseil d'Etat souhaite apporter quelques précisions.

En premier lieu, le Conseil d'Etat rappelle, comme il l'a fait à l'occasion de sa réponse du 18 août 2021 à l'interpellation de Mme la Députée Rebecca Joly et consorts portant sur la liberté d'expression à l'UNIL, que la Direction de l'Université n'a entrepris aucune démarche visant à établir une charte limitant la prise de parole ou de position publique des chercheuses et chercheurs employés par l'Université. Seul un groupe de travail a été constitué par la Direction, visant à mener une réflexion libre et indépendante de celle-ci sur le thème « Recherche et engagement citoyen des chercheuses et chercheurs ». Le mandat confié au groupe de travail par la Direction ne précise aucun livrable spécifique, et aucune échéance n'a été fixée pour le rendu des résultats de ces réflexions. Par conséquent, la Direction de l'UNIL n'a aucune intention de limiter la prise de parole de la communauté universitaire ; bien au contraire, elle se préoccupe de défendre les valeurs fondamentales que sont les libertés académique et d'expression telles que définies par le cadre législatif en vigueur.

Les auteurs de l'interpellation questionnent également les compétences de la Direction de l'Université dans l'édiction des directives spécifiques durant la période de crise sanitaire due au COVID-19. A la suite des mesures prises par les autorités fédérales et cantonales dans ce contexte pandémique, l'UNIL a édicté un règlement et deux directives, limités dans le temps. En effet, le 8 avril 2020, le Conseil d'Etat a adopté l'Arrêté sur les mesures prises dans le domaine de l'enseignement de l'UNIL dans le cadre de la lutte contre le COVID-19, en vigueur jusqu'au 15 octobre 2020. Cet arrêté autorisait la Direction de l'Université à : a) adopter un règlement spécifique après information préalable au Conseil de l'Université ; b) prendre toute mesure relative à l'adaptation des plans d'études et des activités d'enseignement ainsi qu'au report des dates d'examens, modalités de déroulement des examens et révisions des conditions de réussite. Ce règlement spécifique a été publié le temps de sa validité sur la page du site internet de l'UNIL dédiée aux mesures sanitaires. En 2021, les conditions nouvelles ont nécessité l'édiction de deux directives, très similaires, de durée déterminée. La première portait sur les examens de la session de janvier 2021, la seconde portait sur les sessions d'été et d'automne 2021. L'émission de ces textes et la compétence de la Direction à les publier ont été établies dans le respect du cadre légal posé au niveau fédéral et cantonal. A ces trois textes se sont ajoutés divers documents fixant les règles sanitaires à respecter dans les bâtiments du campus, ainsi que les conditions de travail sur site ou à distance, visant la protection de chaque individu amené à fréquenter le campus de l'Université. Ces textes, tous d'une durée limitée dans le temps en raison de la situation particulière, répondaient à l'exigence des autorités, qui avaient conditionné l'accès au campus à l'élaboration de plans de protection.

Rappelant que l'Université de Lausanne est autonome dans son organisation interne et agit dans le cadre législatif en vigueur, en concertation avec les autorités en charge de l'enseignement supérieur, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

## Réponse aux questions

### **1. Combien de directives et textes internes sont actuellement en vigueur au sein de l'Unil, y compris ceux qui auraient été temporairement suspendus ?**

L'ensemble des textes légaux et réglementaires qui assurent aujourd'hui le fonctionnement de l'Université est la résultante d'un travail rigoureux qui a débuté avec l'entrée en vigueur de la loi sur l'Université de Lausanne (LUL) le 1<sup>er</sup> janvier 2005, période durant laquelle quatre Directions se sont succédé. Ces textes sont accessibles sur le site internet de l'UNIL et peuvent donc être consultés par l'ensemble de la communauté universitaire ainsi que par le public. Outre la Charte de l'Université, celle du doctorat, des investissements responsables et des financements philanthropiques, y figurent 113 directives réparties dans neuf domaines : affaires générales (17), ressources humaines (40), finances (9), Enseignements et étudiants (22), Recherche (6), Bâtiments et infrastructures (4), Informatique (10), directives interuniversitaires (4), Sports (1). Peuvent également être consultés les règlements du Conseil de l'UNIL (2), les règlements de Facultés (7), les règlements cantonaux (11) ainsi que les accords intercantonaux (2). Seule une directive est actuellement suspendue, ayant fait l'objet de réclamations auprès de la Direction (cf. infra réponse à la 2<sup>ème</sup> question, 2<sup>ème</sup> paragraphe).

A titre de comparaison, l'Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) publie 160 actes réglementaires sur son site internet. Quant à l'Université de Genève, ce ne sont pas moins de 81 entrées, donnant chacune accès à plusieurs documents que l'on peut consulter dans la page « mémento » de son site internet, présentant un recueil institutionnel de documents officiels de l'Université et des services à disposition de la communauté universitaire.

### **2. Quelles mesures sont mises en œuvre par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) pour surveiller le contenu de ces directives et textes internes, notamment par rapport à leur conformité avec la LUL et le RLUL ?**

Comme mentionné en préambule, l'entrée en vigueur de la loi du 6 juillet 2004 sur l'Université de Lausanne a étendu largement le degré d'autonomie de celle-ci. L'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) qui a conduit à l'adoption de cette loi le précise notamment en ces termes : « *Ce nouveau cadre normatif apporte une importante clarification des compétences entre les niveaux académique et politique, ce dernier se recentrant sur la définition des missions, la détermination des ressources et le contrôle a posteriori, laissant à l'Université le soin de s'organiser elle-même et de déterminer librement, à l'intérieur de ce cadre, la meilleure façon de réaliser ses objectifs* » (EMPL Mars 2004 - tiré à part n° 169, p. 5). A titre d'exemple, le département en charge de la formation n'est plus l'autorité d'approbation des règlements et directives de l'Université, comme ce fut le cas précédemment sous le régime de la loi de 1977. L'EMPL précise également que « *Le recteur, en sa qualité de garant du respect d'un cadre légal conférant à l'Université une autonomie accrue, verra en effet sa responsabilité considérablement renforcée à l'endroit des autorités politiques* » (ibid. p. 23). Cette autonomie se traduit notamment par l'absence, dans la nouvelle loi, de procédure d'approbation par le département en charge de la formation des règlements et directives internes de l'UNIL, qu'ils soient émis par la Direction, le Conseil de l'Université ou les facultés.

Cependant, dans sa mission de haute surveillance de l'Université de Lausanne (art. 11 LUL), le DFJC, représenté par la Direction générale de l'enseignement supérieur (DGES), veille au respect du cadre législatif en vigueur. Si les textes réglementaires émis par les organes de l'UNIL s'éloignent de ce dernier, la DGES sensibilise la Direction et lui demande de prendre toutes les mesures nécessaires afin de régulariser la situation. De son côté, la Direction de l'Université peut également faire directement appel à la DGES pour connaître son avis sur des textes controversés. Une telle demande a été adressée en particulier au sujet des directives 0.17 et 4.2 mentionnées par les auteurs de l'interpellation.

**3. *Le DFJC a-t-il identifié, parmi ces textes internes, des règles qui ont un objet ne relevant pas de la compétence de la Direction de l'UNIL et/ou un contenu problématique ?***

Dans le cadre des examens menés par la DGES sur les textes internes de l'Université, des éléments problématiques ont effectivement pu être identifiés.

Parmi les textes adoptés par la Direction, c'est le cas de la directive 0.17 portant sur les « Règles, usages et mesures disciplinaires concernant les étudiants et auditeurs de l'UNIL ». Cette dernière visait notamment à définir les comportements contraires aux règles et usages de l'Université au sens de l'article 77 LUL et susceptibles de donner lieu à une sanction disciplinaire. Cependant, dans la mesure où la définition des comportements prohibés constitue du droit disciplinaire matériel, elle n'entre pas dans le champ de compétence de la Direction, ni sous l'angle de la lettre h de l'article 24 LUL (concernant l'administration de l'Université) ni sous celui de la compétence générale et subsidiaire de la Direction (art. 24 al. 2 LUL). Cette prérogative n'appartient pas non plus au Conseil de l'Université, la lettre i de l'article 29 LUL ne concernant que la désignation des membres du Conseil de discipline à l'exception du président. Quant à l'article 2, alinéa 1, lettre m RLUL, à supposer qu'il soit conforme à la LUL, il ne concerne que la procédure disciplinaire, dont ne relève pas, à l'évidence, la détermination des comportements incriminés. Ces problèmes ont été communiqués par la DGES à la Direction de l'Université en septembre 2021 afin que cette dernière régularise le contenu de la directive. L'application de ce texte est actuellement suspendue dans l'attente de cette régularisation.

La directive 4.2 intitulée « Intégrité scientifique dans le domaine de la recherche et procédure à suivre en cas de manquement à l'intégrité » a également fait l'objet d'une analyse de la DGES. Celle-ci a mis en évidence que l'objet de cette directive, adoptée par la Direction dans sa première version le 28 août 2006, puis révisée le 8 mai 2017 et le 24 novembre 2020, relevait explicitement des compétences du Conseil de l'Université (art. 10 al. 2 LUL). Dans ce cas également, la DGES a demandé à la Direction de l'Université de donner les suites qu'il convient à son analyse juridique, afin que la réglementation sur les principes scientifiques et éthiques fondamentaux soit conforme à la LUL.

Toujours en référence à la question posée, des problèmes de conformité ont également été relevés par la DGES quant à certaines modifications apportées par le Conseil de l'Université au règlement interne de l'Université. Le Conseil a par exemple adopté en 2020 une modification de l'article 24 qui définit le huis clos de ses séances, en introduisant la possibilité d'en exclure les membres de la Direction. Après examen sollicité par la Direction de l'UNIL, la DGES a confirmé que cette modification était contraire à l'article 26, alinéa 2 LUL, aux termes duquel la Direction et les Doyens assistent à toutes les séances du Conseil. La Direction ayant communiqué cette position au Conseil, celui-ci a retiré cet élément non conforme.

**4. *Quelle appréciation le DFJC porte-t-il, sous l'angle de la répartition des compétences, aux directives adoptées par la Direction de l'Unil par rapport aux règlements du Conseil de l'Université (art. 10 al. 2 et 29 al. 1 lit. f LUL) ?***

En ce qui concerne la question plus générale des attributions des organes de l'Université, le Conseil d'Etat tient à préciser que la LUL définit celles du Conseil de l'Université de manière exhaustive (art. 29 LUL) et celles de la Direction de l'UNIL de manière non limitative, cette dernière exerçant en outre une compétence générale et subsidiaire au sein de l'Université (art. 24 LUL).

A teneur de l'article 29, alinéa 1, lettre f de la LUL, l'une des attributions dudit Conseil est d'adopter les règlements qui sont de sa compétence. L'article 10, alinéa 2 LUL précise qu'il s'agit du « règlement interne de l'Université et d'autres règlements, dont notamment ceux relatifs à l'organisation générale des études et de la recherche et aux principes scientifiques et éthiques fondamentaux ». Comme précisé en réponse à la question 3, concernant ce dernier point, il revient clairement audit Conseil d'édicter ces dispositions.

Pour ce qui est de l'étendue des attributions du Conseil de l'Université, l'examen de l'EMPL complété de celui des travaux parlementaires démontre que le Conseil – bien qu'il soit compétent pour adopter une série de règlements et qu'il exerce, dans cette mesure, une activité législative (art. 10 al. 2 LUL) – ne dispose d'aucune attribution de surveillance de la Direction de l'Université. Sa qualification d'autorité « délibérative » par l'article 29, alinéa 1 LUL ne lui attribue aucune autre compétence que celles énumérées aux lettres a) à j) de ce même alinéa.

Par la création d'un Conseil en lieu et place du Sénat préexistant, la nouvelle LUL entendait renforcer la participation au sein de l'institution (EMPL LUL, BGC juin 2004, p. 856) mais nullement créer une autorité « suprême » de l'Université.

C'est dans le périmètre de ce cadre réglementaire que la Direction de l'UNIL édicte des chartes et directives internes nécessaires à la bonne gestion et au bon fonctionnement de l'institution, ceci en toute transparence et après consultation des entités ou organes concernés. Leur contenu, tout comme celui des règlements du Conseil, est régulièrement révisé et adapté pour répondre aux changements du contexte, de nouvelles directives pouvant être émises en cas de nouveaux besoins. Ces dernières sont les outils quotidiens, notamment des collaboratrices et collaborateurs œuvrant au sein des services centraux et des Facultés de l'Université, pour assurer le bon fonctionnement de celle-ci.

**5. *Le DFJC prévoit-il des mesures visant à réduire le nombre de directives internes adoptées par la Direction de l'Unil ?***

La loi sur l'Université (LUL) ne prescrivant pas l'approbation par le DFJC des directives ou autres textes adoptés par la Direction de l'UNIL, le Conseil ou les facultés, le Conseil d'Etat n'a pas la compétence de limiter le nombre de directives adoptées par la Direction de l'UNIL, qu'il estime par ailleurs indispensables à la bonne gestion de l'Université.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 13 avril 2022.

La présidente :

*N. Gorrite*

Le chancelier :

*A. Buffat*