



DFAC/Projet du 27.10.2026

27 octobre 2026

Rapport explicatif 2026-DFAC-3

Avant-projet de loi modifiant la loi sur l'Université (LUni)

Nous avons l'honneur de vous soumettre en consultation l'avant-projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni – RSF 431.0.1), accompagné du rapport explicatif ci-présent. Cet avant-projet de loi répond d'une part à une demande du Sénat portant sur la représentativité des corps au sein de l'Assemblée plénière et les modalités du processus d'élection du Rectorat, et d'autre part à divers besoins d'adaptation identifiés par le Conseil d'Etat respectivement la Direction de la formation et des affaires culturelles (DFAC).

Table des matières

1	Origine et nécessité du projet	2
2	Travaux préparatoires	2
2.1	Travaux de la DFAC	2
2.2	Consultations internes à l'Unifr	2
3	Commentaires des articles	3
4	Conséquences financières et en personnel	10
5	Répartition des tâches Etat – communes	10
6	Effets sur le développement durable	10
7	Constitutionnalité, conformité au droit fédéral et eurocompatibilité du projet	10
8	Soumission aux référendums législatif et financier	10

1 Origine et nécessité du projet

La présente révision de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni) a été engagée en réponse à une demande du Sénat de l'Université de Fribourg (ci-après : Unifr) portant en particulier sur la représentativité des différents corps au sein de l'Assemblée plénière, laquelle est chargée de soumettre une proposition au Sénat en vue de la nomination du recteur ou de la rectrice (art. 39).

Le Conseil d'Etat a saisi l'occasion de réviser d'autres dispositions légales et d'ainsi répondre à divers besoins identifiés par la Direction de la formation et des affaires culturelles (ci-après : DFAC). La dernière révision de la LUni en 2023 n'était pas opportune pour réaliser d'autres modifications car elle portait essentiellement sur le regroupement institutionnel de la formation à l'enseignement, dans un délai serré. Dans la présente révision, il s'agit donc notamment d'intégrer des récentes modifications du droit cantonal et du droit supérieur, d'actualiser le cadre normatif au regard du contexte fédéral et intercantonal, d'adapter des instruments de pilotage et de gouvernance, ou encore de clarifier certaines notions juridiques et d'apporter quelques précisions techniques.

2 Travaux préparatoires

2.1 Travaux de la DFAC

Les travaux ont été menés par la DFAC, sous la conduite opérationnelle du Service des affaires universitaires (ci-après : SAfU). Cela a notamment nécessité un travail de comparaison avec le cadre légal des autres universités suisses (« benchmark intercantonal ») et de suivi des affaires de l'organe politique supérieur des hautes écoles, à savoir la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE). Par ailleurs, le SAfU a mené un examen approfondi de la LUni afin d'identifier d'éventuelles incohérences ou des dispositions qui ne seraient plus d'actualité. En outre, un groupe de coordination entre la DFAC et l'Unifr a permis de mener des réflexions ainsi que des analyses préliminaires sur la demande du Sénat et les modifications identifiées par la DFAC.

2.2 Consultations internes à l'Unifr

Le Rectorat a mené en automne 2025 une première consultation interne à l'Unifr, dans laquelle les différents corps (professoral ; intermédiaire ; étudiant ; administratif et technique) et entités concernées ont pu s'exprimer spécifiquement sur les modifications proposées par le Sénat (art. 34 et art. 39 LUni). Les résultats de cette consultation interne ont été analysés par le Rectorat, portés à la connaissance de la DFAC et discutés au sein du groupe de coordination. Le Rectorat et la DFAC ont ensuite organisé conjointement, entre mai et juin 2026, une seconde consultation interne à l'Unifr sur l'ensemble des modifications comprises dans la présente révision. Cette démarche a permis à la DFAC de recueillir en amont les prises de position critiques et ainsi de favoriser une démarche constructive et participative en vue de l'élaboration des modifications légales s'appliquant à l'institution et à la communauté universitaire.

Les principaux points soulevés lors de la deuxième consultation interne ont porté sur la composition de l'Assemblée plénière (art. 39), les activités accessoires des collaborateurs et collaboratrices de l'Unifr (art. 15) et la sécurité des connaissances (art. 7a). La DFAC a tenu compte des prises de position critiques émises lors des consultations internes, en adaptant ou complétant certaines propositions de modifications légales.

3 Commentaires des articles

Art. 2 al. 1^{bis} : Mise en œuvre des missions de l'Université (nouveau)

L'ancrage légal du principe de la probité scientifique s'inscrit notamment dans le cadre de la création par la CSHE du Centre suisse de compétence en matière d'intégrité scientifique (CSCIS). L'inscription de la notion de probité scientifique dans ce nouvel alinéa (1^{bis}) permet de renforcer la confiance des acteurs et actrices politiques ainsi que de la société civile envers le monde académique et fixe ainsi une ligne interne de comportement professionnel et personnel. Par probité, on entend tant son acception professionnelle et scientifique que son acception personnelle et morale. La formulation de la disposition reste cependant souple, en ce sens que c'est l'Unifr qui se donne des règles par le biais de ses statuts, ceci dans le cadre de son autonomie.

Art. 7a : Sécurité des connaissances (nouveau)

Bien que la sécurité des connaissances (*knowledge security*) soit devenue un enjeu stratégique important sur les plans national et international, l'Unifr ne dispose d'aucune base juridique explicite en la matière. La sécurité des connaissances se comprend comme « la prévention du transfert indésirable d'informations, de savoir-faire et de technologies sensibles, la limitation des ingérences étrangères dans l'enseignement supérieur et la recherche, ainsi que la réduction des dépendances susceptibles de mettre en péril la sécurité nationale et la compétitivité des hautes écoles. Les questions éthiques constituent également des aspects importants à prendre en compte. L'objectif de la sécurité des connaissances est de protéger les valeurs scientifiques fondamentales, de veiller à ce que la coopération internationale demeure éthique et sûre et de préserver les intérêts et les valeurs nationales »¹. Cette définition comprend donc plusieurs dimensions critiques de la sécurité : institutionnelle ; informationnelle ; en termes de personnel ; technologique ; collaborative. En résumé, la sécurité des connaissances doit contribuer à préserver l'excellence scientifique et l'innovation, à consolider la confiance des acteurs et actrices des hautes écoles dans leurs partenariats internationaux et à assurer la compétitivité durable des hautes écoles suisses.

L'alinéa 1 permet à l'Unifr, dans des cas dûment motivés, de refuser l'admission ou d'exclure des étudiants et étudiantes (let. a) et de refuser l'engagement ou d'interrompre les rapports de travail de collaborateurs et collaboratrices (let. b) qui menaceraient la sécurité des connaissances. L'Unifr doit motiver sa décision, sachant que les motifs possibles peuvent être les suivants : la violation ou des soupçons fondés d'une violation de réglementations fédérales (en l'état : loi sur les embargos [LEmb], loi sur le matériel de guerre [LFMG], loi sur le contrôle des biens [LCB]) ; le soupçon fondé que les études sont utilisées à des fins de vol ou de transfert indésirable de connaissances et de technologies ; la protection de la sécurité des membres de la communauté universitaire ; la crainte fondée que le financement crée une dépendance incompatible avec la liberté académique.

En vertu de l'alinéa 2, l'Unifr veille à la sécurité des connaissances lorsqu'elle conclut des accords de coopération internationale. Cela comprend notamment les partenariats de recherche internationaux, les coentreprises et les projets collaboratifs.

L'alinéa 3 rappelle que les décisions doivent respecter la proportionnalité, à savoir que les mesures de sécurité doivent être adaptées aux risques réels, éviter des restrictions inopportunes aux activités de recherche légitimes et ne pas menacer la liberté académique.

¹ La définition appliquée ici a été traduite et provient de la publication scientifique de Leo Eigner, *Knowledge Security: Risiken in der Wissenschaft*, in: CSS Analysen zur Sicherheitspolitik, Nr. 338, März 2024, hrsg. vom Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich. Cette définition est notamment utilisée dans le *Rapport du 15 septembre 2025 Knowledge Security in Switzerland: A Strategic Framework for Higher Education Institutions and Authorities* élaboré par le groupe de travail de swissuniversities mandaté par le Conseil des hautes écoles de la CSHE.

L'Unifr a d'ores et déjà mis en place un *compliance office* disposant de l'expertise et des compétences nécessaires pour évaluer les situations liées à la sécurité des connaissances. Au besoin, le *compliance office* pourra solliciter le soutien du point de contact national.

Art. 9 al. 7 et al. 8 : Financement – Convention d'objectifs et enveloppe budgétaire (modifié)

Afin de pouvoir utiliser la convention d'objectifs comme un véritable instrument de pilotage avec un impact réel sur le développement de l'institution, il convient d'introduire à l'alinéa 7 une étape d'évaluation, qui se base sur les critères et indicateurs négociés entre l'Unifr et la DFAC pour mesurer l'atteinte des objectifs.

Avec l'introduction de l'alinéa 8, le fait de pouvoir tenir compte des résultats de l'évaluation lors de l'élaboration d'une nouvelle convention d'objectifs lui donne tout son sens : sur la base des explications des deux partenaires, la définition des objectifs ainsi que des montants y relatifs peut être adaptée d'une période à l'autre. À noter que la démarche responsabilise les deux partenaires de manière égalitaire : non seulement l'Unifr est tenue d'atteindre les objectifs, mais l'Etat se doit également d'assurer à l'Unifr les ressources prévues à cet effet afin de lui permettre une planification fiable de ses activités à moyen terme.

Art. 10a^{bis} : Immeubles (nouveau)

À l'exception de deux dispositions spécifiques (art. 9 al. 3 ; art. 35 al. 1 let. e) sans véritable lien entre elles, aucun article ne se consacre pleinement à la question des infrastructures universitaires dans leur ensemble, contrairement à la plupart des autres cantons. Ainsi, cette lacune est comblée afin de mieux déterminer les obligations et les responsabilités de l'Etat et de l'Unifr en la matière.

L'alinéa 1 formalise le principe selon lequel l'Etat met à disposition de l'Unifr les immeubles dont elle a besoin en temps utile.

À l'alinéa 2, l'exploitation englobe toutes les activités et tous les services nécessaires pour permettre à l'utilisateur de réaliser ses activités et de maintenir un environnement bâti en état de fonctionnement optimal.

L'alinéa 3 garantit que l'Unifr informe immédiatement l'Etat lorsque le rôle de celui-ci en tant que propriétaire est impliqué, notamment lorsqu'il s'agit de prévenir les risques et de prendre les mesures nécessaires pour y remédier.

L'alinéa 4 permet au Conseil d'Etat d'édicter si nécessaire une ordonnance afin d'y régler les détails, en particulier au niveau des responsabilités.

Art. 10b al. 3 : Taxes et émoluments (modifié)

Les recommandations du 18 décembre 2020 du Conseil des hautes écoles pour le prélèvement des taxes d'études dans les hautes écoles suisses ont créé une définition commune sur le plan national de la notion d'étudiant ou étudiante étranger en matière de taxes d'études.

L'alinéa 3 est modifié de sorte à s'aligner sur cette définition commune, tout en permettant au Conseil d'Etat d'adapter la notion d'étudiants et étudiantes étrangers conformément aux recommandations de la CSHE.

Effectivement, ces dernières peuvent évoluer à un rythme plus soutenu qu'une loi. Il convient de préciser que le Conseil d'Etat a déjà adapté l'Ordonnance concernant la taxe d'inscription des étudiants et étudiantes et des auditeurs et auditrices de l'Université de Fribourg en appliquant la définition commune recommandée par la CSHE.

Art. 10f : Traitement des données personnelles (nouveau)

L'alinéa 1 constitue la base légale formelle qui permet aux autorités et aux personnes chargées de l'exécution de la présente loi de traiter les données personnelles (sensibles) nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches légales, conformément à l'article 5 de la loi sur la protection des données (LPrD).

L'alinéa 2 prévoit que les statuts de l'Université fixent par voie réglementaire les modalités y relatives. En effet, les statuts représentent la réglementation d'exécution de la LUni et sont approuvés par le Conseil d'Etat. La législation en matière de protection des données demeure réservée.

Art. 11 al. 1 et al. 3 : Égalité (modifié)

L'alinéa 1 est reformulé de sorte à mieux refléter l'évolution en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

Un alinéa 3 est ajouté pour ancrer le respect de la diversité ainsi que l'interdiction de toute forme de discrimination directe ou indirecte fondée sur une caractéristique personnelle, notamment l'origine, la race, le sexe, le genre, l'orientation sexuelle, la langue, la situation sociale, le mode de vie, les convictions religieuses, philosophiques ou politiques ainsi que les situations de handicap. L'Unifr prend les mesures nécessaires afin de promouvoir l'égalité de fait.

Art. 11a al. 3 : Grades et titres universitaires (abrogé)

Pour des questions de cohérence, il convient de déplacer l'alinéa 3 vers la prochaine disposition nouvellement créée (art. 11a^{bis}) et consacrée entièrement à la protection des titres. Il convient de signaler que les termes « grade » et « titre » sont communément utilisés comme des synonymes.

Art. 11a^{bis} : Protection des titres (nouveau)

La protection des appellations et des titres du domaine suisse des hautes écoles est réglée à l'article 62 de la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE). La poursuite pénale incombe au canton où l'établissement a son siège (art. 63 al. 2 LEHE). En l'absence d'une réglementation cantonale claire, plusieurs cantons ont été confrontés à des difficultés lors de procédures pénales relatives à la protection des appellations. Par ailleurs, le fédéralisme d'exécution a mené à des disparités cantonales en matière de protection des appellations et des titres du domaine des hautes écoles. Cette situation a eu pour corollaire un certain exode extra-cantonal, à savoir le fait que des institutions privées non accréditées et actives dans des cantons appliquant une réglementation stricte ont délocalisé leur siège dans des cantons dont le cadre légal est plus souple voire inexistant. Ainsi, afin d'anticiper des implantations d'institutions non accréditées souhaitant éviter de se conformer aux standards de qualité du domaine des hautes écoles, le Conseil d'Etat a déjà arrêté l'Ordonnance concernant la protection des appellations et des titres du domaine des hautes écoles (OPATHE), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2026. Il convient dorénavant d'ancrer certains principes fondamentaux au niveau d'une base légale formelle, en l'occurrence la LUni, à défaut de disposer d'une loi-cadre pour l'ensemble des hautes écoles cantonales. Ces modifications concernent plusieurs articles : 11a, 11a^{bis}, 11a^{ter}, 11b et 11b^{bis}.

La LEHE (art. 62 al. 2) renvoie au principe selon lequel les titres décernés aux diplômés et diplômées des hautes écoles sont protégés en vertu des dispositions applicables ; cela signifie que la protection des titres repose sur le droit cantonal et intercantonal, car elle relève de la responsabilité des cantons en tant que collectivités responsables des hautes écoles. Dans le canton de Fribourg, les titres délivrés par l'Unifr sont déjà protégés actuellement par la LUni (art. 11a al. 3, déplacé par la présente révision vers l'art. 11a^{bis} al. 1). Cependant, l'ensemble des titres et diplômes délivrés par les hautes écoles ou autres institutions du domaine des hautes écoles ne sont pas protégés.

Ainsi, l'alinéa 2 ancre ce principe dans une base légale formelle. Sont considérés comme des titres académiques les diplômes de bachelor, master, doctorat ainsi que les diplômes décernés selon l'ancien droit. Concernant les diplômes de formation continue délivrés par des hautes écoles, il s'agit des Certificate of Advanced Studies (CAS), des Diploma of Advanced Studies (DAS), des Master of Advanced Studies (MAS) ainsi que leurs déclinaisons prévues par le droit fédéral.

En vertu de l'alinéa 3, les institutions souhaitant délivrer des titres et diplômes protégés doivent en principe être accréditées. Néanmoins, elles sont autorisées à le faire provisoirement si, et uniquement si, elles ont été admises à la procédure d'accréditation ; ceci car elles sont censées délivrer des titres académiques afin d'être accréditées définitivement.

L'alinéa 4 précise que le Conseil d'Etat règle par voie d'ordonnance les dispositions d'exécution, à savoir notamment le périmètre de protection (c'est-à-dire la liste des titres et diplômes protégés), les conditions pour délivrer des titres de manière provisoire, les effets de la protection, la surveillance ou encore les délais de mise en conformité.

Art. 11a^{ter} : Protection des appellations (nouveau)

De l'accréditation d'institution découle le droit à l'appellation, qui comporte les appellations protégées « université », « haute école spécialisée » et « haute école pédagogique », y compris dans leurs formes composées ou dérivées telles que « institut universitaire » ou « institut de niveau haute école spécialisée », ainsi que dans d'autres langues (art. 29 et 62 LEHE). Les cantons sont libres d'introduire des réglementations supplémentaires ou de soumettre à l'obligation d'accréditation d'autres appellations².

L'alinéa 1 constitue certes un rappel du droit fédéral (art. 62 al. 1 LEHE), mais il est jugé nécessaire au vu de la marge de manœuvre accordée aux cantons par le législateur fédéral et il permet d'introduire la disposition suivante.

L'alinéa 2 inscrit dans une base légale formelle le principe permettant de protéger d'autres appellations du domaine des hautes écoles. Cela permet d'éviter des contournements du système par des termes d'enseigne pouvant porter à confusion ou laisser croire à une institution du domaine des hautes écoles. Le Conseil d'Etat fixe les dispositions y relatives.

Art. 11b al. 1 et al. 1^{bis} : Dispositions pénales (modifié)

Les sanctions prévues actuellement par l'article 11b ne portent que sur le port abusif par des individus des titres délivrés exclusivement par l'Unifr et protégés par la LUni en vigueur. Or, les nouvelles dispositions portent respectivement sur la délivrance abusive par des institutions non accréditées de tous les titres et diplômes protégés (art. 11a^{bis}) et sur l'utilisation abusive par des institutions non accréditées des appellations protégées (art. 11a^{ter}). Ainsi, il convient de régler les sanctions y relatives, en les distinguant de celles prévues par l'article 11b dans sa teneur actuelle. L'intitulé de l'article est désormais indiqué au pluriel afin de tenir compte de la distinction entre les types de sanctions.

L'alinéa 1 correspond à la disposition actuelle (le port abusif des titres protégés par un individu), mais on y précise le montant maximum de l'amende (10 000 francs) tel que prévu par le droit fédéral (art. 106 CP) et on étend la sanction au port abusif de tous les titres et diplômes protégés. Le montant de l'amende doit être dissuasif, car le port abusif d'un titre constitue une infraction grave.

L'alinéa 1^{bis} se concentre quant à lui sur les nouvelles dispositions introduites par la présente révision (art. 11a^{bis} et 11a^{ter}). Le montant des amendes, qui se base sur la LEHE (art. 63 al. 1), doit rester suffisamment dissuasif afin d'encourager les institutions (privées) du domaine des hautes écoles à respecter le cadre légal. En ce qui concerne les personnes responsables de l'institution, il s'agit en premier lieu des membres de la direction, mais selon la forme juridique à la base de l'institution, d'autres personnes peuvent être considérées responsables de l'établissement.

Art. 11b^{bis} : Sanction administrative (nouveau)

En parallèle aux sanctions pénales prévues à l'article 11b, al. 1^{bis}, l'alinéa 1 ci-présent permet à la Direction de prononcer une sanction administrative, en particulier une cessation des activités de formation de niveau haute école.

Art. 11d al. 2 et al. 3 : Statut du personnel (modifié)

Compte tenu de l'introduction au niveau de la loi d'un règlement du Rectorat relatif aux activités accessoires du personnel (cf. explications ci-dessous à l'article 15), une lettre d) est ajoutée à l'article 11d al. 2 afin de préciser que le Rectorat exerce les compétences du Conseil d'Etat en matière d'activités accessoires du personnel.

L'alinéa 3 est reformulé afin de laisser l'Unifr décider de l'opportunité ou non d'édicter d'autres règlements – en plus du règlement sur les activités accessoires que l'Unifr est tenue d'élaborer (cf. art. 15 al. 1^{bis}).

² Message relatif à la loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (« message LEHE »), FF 2009 4067, pp. 4153-4154.

Art. 15 al. 1 et al. 1^{bis} : Activités accessoires (modifié)

Les collaborateurs et collaboratrices de l'Unifr sont régulièrement amenés à exercer des activités accessoires à leur activité principale. Lorsque les activités accessoires s'inscrivent dans le domaine de compétence scientifique du collaborateur ou de la collaboratrice, elles lui permettent de mettre en pratique et d'approfondir ses connaissances scientifiques, enrichissant ainsi l'enseignement et la recherche et contribuant au rayonnement de l'Unifr. Ces activités accessoires ne doivent cependant pas compromettre les activités principales du collaborateur ou de la collaboratrice de l'Unifr. C'est dans cet esprit qu'a été introduite en 1997 la présente disposition, en venant préciser la législation relative au personnel. Entre-temps, l'accent mis sur la concurrence entre les hautes écoles lors de l'introduction de la LEHE en 2015, la transformation récente du paysage suisse des hautes écoles ainsi que l'évolution des pratiques professionnelles ont modifié certaines logiques de concurrence et les rapports de travail.

Ainsi, l'alinéa 1 est modifié afin d'inclure les personnes engagées à temps partiel dans le périmètre des collaborateurs et collaboratrices soumis à l'autorisation écrite du Rectorat. Par ailleurs, la disposition est reformulée en reprenant les termes figurant à l'article 67 de la loi sur le personnel de l'Etat (LPers), tout en précisant que le Rectorat peut refuser les activités accessoires présentant un conflit d'intérêts avec ceux de l'Unifr. Comme indiqué ci-dessus, il ne s'agit pas d'interdire toutes les activités accessoires – d'autant plus qu'elles peuvent être bénéfiques pour l'Unifr (p.ex. les mandats d'enseignement dans d'autres hautes écoles, les collaborations interuniversitaires, etc.) –, mais de donner au Rectorat un instrument de pilotage adéquat afin d'évaluer au mieux la compatibilité entre les activités principales et accessoires du collaborateur ou de la collaboratrice.

En vertu de l'alinéa 1^{bis} nouvellement introduit, le Rectorat édicte un règlement relatif aux activités accessoires du personnel. Au vu du caractère important qu'il revêt, ce règlement est soumis à l'approbation du Conseil d'Etat au sens de l'article 29 al. 1 let. b LUni. Par ailleurs, cette nouvelle disposition rend compte de la pesée des intérêts à effectuer de la part du Rectorat lorsqu'il évalue les activités accessoires du personnel engagé à temps partiel, ce dernier disposant d'intérêts légitimes à compléter son taux d'activité.

Art. 17 al. 1^{bis} : Engagement du corps professoral (nouveau)

L'Etat de Fribourg a récemment changé la LPers (art. 31) en réduisant la période probatoire de son personnel de douze à six mois. Or, cette durée apparaît trop courte en ce qui concerne en particulier le corps professoral de l'Unifr. En effet, en raison du calendrier académique, une évaluation des tâches d'enseignement et de recherche intervenant après six mois seulement s'avère peu adéquate. Il s'avère ainsi nécessaire d'inscrire dans la loi spéciale (LUni) une disposition (al. 1^{bis}) pouvant déroger à la LPers, en fixant une période probatoire de douze mois s'appliquant à l'engagement du corps professoral.

Art. 24 al. 3 et al. 3^{bis} : Admission (modifié)

En ce qui concerne l'alinéa 3, il convient en premier lieu de supprimer le terme « d'année en année », notamment pour des questions de sécurité du droit, car il est mieux de disposer d'une limitation d'admission avant l'ouverture des inscriptions, ce qui n'est que rarement possible au vu des processus administratifs internes devant être respectés à l'Etat et au sein de l'Unifr. Si un changement substantiel survient (notamment en termes de capacités d'accueil de l'Unifr), il demeure possible de modifier ou abroger l'ordonnance de limitation le cas échéant. Deuxièmement, le terme « en principe » est ajouté à la condition selon laquelle la sélection des candidats et candidates à la formation doit s'opérer en fonction de leurs aptitudes aux études. Cela permet de tenir compte de la particularité de voies d'études dans lesquelles un autre mode de sélection est plus approprié. Ces cas doivent rester exceptionnels et ne pas devenir la règle (en l'état : formations à l'enseignement primaire et spécialisé). Finalement, il est jugé nécessaire de préciser qu'il faut tenir compte des accords intercantonaux, dont l'accord intercantonal universitaire (AIU).

L'alinéa 3^{bis} nouvellement introduit permet la distinction juridique claire entre les critères s'appliquant à la procédure de limitation d'admission et les critères s'appliquant à la procédure d'attribution des places d'études. Effectivement, l'attribution des places d'études ne constitue pas une limitation d'admission et intervient dans un second temps, une fois que les candidats et candidates ont été admis. La loi n'est cependant pas l'endroit approprié pour régler

matériellement les critères d'attribution des places d'études (p.ex. le critère de domicile), c'est pourquoi cette compétence est déléguée au Conseil d'Etat.

Art. 29 al. 1 et al. 2 : Approbations (modifié)

Une reformulation est nécessaire (art. 29 al. 1 let. b) car il n'existe pas plusieurs mais un seul règlement général d'admission à l'Unifr, à savoir le Règlement du 26 mars 2020 concernant l'admission et l'immatriculation des étudiant-e-s et des auditeurs et auditrices à l'Université de Fribourg.

Par ailleurs, l'article 29 al. 2 let. d) est modifié de sorte à clarifier que la disposition englobe toutes les filières réglementées par la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), laquelle laisse le libre choix de faire approuver les règlements et plans d'études par le canton. Compte tenu du fait que la formation à l'enseignement constitue une tâche régalienne de l'Etat, le Conseil d'Etat réitère l'exigence d'approuver ces règlements et plans d'études par la DFAC afin de s'assurer entre autres que les conditions cadres de la CDIP soient respectées, p.ex. en matière de conditions d'admission. Les caractéristiques particulières de la formation à l'enseignement justifient que l'Etat y conserve un droit de regard. Celui-ci a d'ailleurs été formalisé entre la DFAC et l'Unifr dans le cadre de l'intégration de la HEP|PH FR au sein de l'Unifr, par le biais d'un *Memorandum of Understanding*, qui prévoit notamment que le Rectorat s'emploie en général à tenir compte des intérêts de la DFAC, en particulier lorsqu'il s'agit de modifier les statuts de la Faculté des sciences de l'éducation et de la formation ou des unités de formation et de recherche ayant pour mission la formation à l'enseignement.

Art. 34 al. 3 et al. 4 : Rectorat – Composition (modifié)

L'alinéa 3 est modifié de sorte que le recteur ou la rectrice est tenu de consulter le Conseil décanal de chaque faculté avant de choisir les vice-recteurs et vice-rectrices, renforçant ainsi la participation démocratique dans la procédure d'élection de ces derniers.

Une disposition est ajoutée (al. 4) afin d'ancrer au niveau légal l'existence d'un règlement du Sénat, qui fixe notamment les modalités du processus d'élection des membres du Rectorat.

Art. 35 al. 1 let. a) ch. 8 et let. d) ch. 2 : Rectorat – Compétences et tâches (nouveau et modifié)

Un nouveau chiffre (ch. 8) est ajouté pour donner une compétence (stratégique) supplémentaire au Rectorat, qui élabore et propose une évaluation stratégique des besoins immobiliers (surfaces, localisations, flux, optimisations) nécessaires à l'activité et au développement de l'Unifr à court, moyen et long terme. Le Rectorat transmet l'évaluation au SAfU pour validation.

L'article 35 al. 1 let. d ch. 2 attribue la compétence exécutive au Rectorat de trancher les conflits entre facultés, sous réserve de recours au Conseil d'Etat. Or, cette possibilité de recours des facultés auprès du Conseil d'Etat n'a pas lieu d'être car le Rectorat est l'organe dirigeant et exécutif de l'Unifr. Cette disposition constitue ainsi un reliquat qui est demeuré dans la loi malgré la révision de la LUni en 2014, laquelle visait entre autres à accorder davantage d'autonomie à l'Unifr et à ses organes respectifs.

Art. 39 : Assemblée plénière (modifié)

L'Assemblée plénière est chargée de soumettre une proposition au Sénat en vue de la nomination du recteur ou de la rectrice. L'élément central de la modification consiste à adapter la représentativité des différents corps, en établissant un ratio de 3:1:1:1 pour les corps respectivement professoral, intermédiaire, étudiant ainsi qu'administratif et technique, soit une représentativité équitable entre le corps professoral et les trois autres corps. Autrement dit, l'adaptation renforce la participation démocratique dans la procédure d'élection du recteur ou de la rectrice.

En ce qui concerne la composition de l'Assemblée plénière, les consultations internes ont soulevé de nombreux débats et questionnements, au sujet non seulement de l'équilibre de représentation entre les corps universitaires, mais également des règles de procédure applicables à l'Assemblée plénière fixées dans un règlement du Sénat. Au vu des prises de position divergentes qui ressortent des consultations internes, le Conseil d'Etat soumet en consultation deux variantes afin d'évaluer laquelle saura le mieux répondre aux critiques soulevées. L'esprit de la réforme souhaitée par

le Sénat est maintenu dans chaque variante, à savoir le fait de respecter un ratio de 3:1:1:1 entre les différents corps. La variante n°1 correspond en grande partie à la proposition du Sénat, avec quelques adaptations.

Variante n°1 : Art. 39 al. 2, al. 2bis, al. 4 et al. 5

L'alinéa 2 prévoit que tous les professeurs et professeures sont représentés à l'Assemblée plénière, le nombre cumulé des représentants et représentantes des trois autres corps étant égal à celui de tous les membres du corps professoral. Les représentants et représentantes des autres corps sont élus par leur corps respectif (intermédiaire ; étudiant ; administratif et technique) selon les modalités fixées dans les statuts de l'Université.

L'alinéa 2^{bis} dispose que le nombre de sièges des trois autres corps est réparti équitablement. Si le nombre total des membres du corps professoral n'est pas divisible par trois, le nombre de représentants et représentantes de chacun des trois autres corps s'obtient sur la base du nombre inférieur divisible par trois le plus proche du nombre total de professeurs et professeures.

L'alinéa 4 précise qu'il est possible de voter par correspondance et que tous les corps ont les mêmes droits de représentation, ce qui suppose que le corps professoral n'est pas contraint au vote individuel (*ad personam*) car il a la possibilité de déléguer son vote (*ex delegatione*). Le vote par correspondance et le vote par délégation ne peuvent bien entendu pas être cumulés.

Les autres règles de procédure applicables à l'Assemblée plénière sont fixées dans le règlement du Sénat (al. 5).

Variante n°2 : Art. 39 al. 2 et al. 4

Cette variante répond à plusieurs critiques soulevées lors des consultations internes et permet de ne pas fixer un degré de détails trop élevé au niveau de la loi.

L'alinéa 2 établit une Assemblée plénière composée de septante-deux membres, dont trente-six représentants et représentantes du corps professoral (y compris le doyen ou la doyenne de chaque faculté ainsi que le président ou la présidente de l'assemblée du corps professoral) et douze représentants et représentantes pour chacun des trois autres corps (intermédiaire ; étudiant ; administratif et technique). Les représentants et représentantes de chaque corps sont élus par leur corps respectif selon les modalités fixées dans les statuts de l'Université.

Les règles de procédure applicables à l'Assemblée plénière sont fixées dans le règlement du Sénat (al. 4).

Art. 45 al. 1 : Organisation – Conseil de faculté (modifié)

L'alinéa 1 est modifié de sorte à renforcer la participation démocratique du corps du personnel administratif et technique en lui accordant une voix délibérative – et non plus consultative – au sein du Conseil de faculté. En effet, il convient de tenir compte des tâches importantes assumées par ce corps pour le bon fonctionnement de chaque faculté, d'autant plus qu'il est souvent impliqué directement dans l'application des règlements, directives, plans d'études, etc.

Art. 47b al. 3 : Commission de recours – Statut et composition (modifié)

La formulation de l'article 47c porte à confusion sur le type de diplômes et l'expérience professionnelle requis pour les différents membres de la Commission de recours. Il est donc opportun de reformuler la disposition en la simplifiant, sans modifier les exigences requises jusqu'à présent. En vertu de l'article 10 de la loi sur la justice (LJ ; RSF 130.1), les juges professionnels doivent en principe être titulaires du brevet d'avocat ou avocate, mais les personnes titulaires d'une licence ou d'un master en droit et disposant de connaissances pratiques suffisantes peuvent également être élues. En ce qui concerne les autres membres de la Commission de recours, les personnes doivent être titulaires d'un master ou d'une licence qui ne relève pas nécessairement du droit.

Art. 47c al. 1 : Commission de recours – Compétences (modifié)

La possibilité de recours des facultés citée ci-dessus (art. 35 al. 1 let. d) ch. 2) apparaît aussi à l'article 47c al. 1. Dès lors, ce dernier est modifié de façon à supprimer cette possibilité de recours auprès du Conseil d'Etat.

4 Conséquences financières et en personnel

—

Les modifications légales proposées n'ont pas d'incidences financières et en personnel significatives pour l'Etat.

5 Répartition des tâches Etat – communes

—

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

6 Effets sur le développement durable

—

Les effets sur le développement durable (art. 197 de la loi sur le Grand Conseil [LGC]) ont été évalués à l'aide de la Boussole21, conformément à ce que prévoit la stratégie cantonale Développement durable. Cette évaluation est fondée sur la comparaison entre la situation actuelle et les nouveautés qu'apporte la révision de la loi. Les conséquences de la révision se déploient sur les domaines sociétaux et, dans une faible mesure, économiques, mais pas sur le développement environnemental. Ils se concentrent essentiellement sur trois aspects : les droits démocratiques au sein de la communauté universitaire ; les instruments de pilotage et de gouvernance ; la qualité de la formation.

7 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.

8 Soumission aux référendums législatif et financier

—

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

Annexe

—

Avant-projet de loi modifiant la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université.