



N° 048/16

Commission de recours  
de l'Université de Lausanne

## ARRÊT

rendu par la

COMMISSION DE RECOURS  
DE L'UNIVERSITE DE LAUSANNE

le 12 octobre 2016

X. c/ la décision du 11 juillet 2016 de la Direction de l'Université  
(refus d'immatriculation en MAS en Administration publique)

\*\*\*

Présidence : Maître Marc-Olivier Buffat

Membres : Paul Avanzi, Albertine Kolendowska, Laurent Pfeiffer, Léonore Porchet

Greffier : Raphaël Marlétaz

Statuant à huis clos, la Commission retient :

**EN FAIT :**

- A. Le 24 février 2016, M. X. a déposé son dossier, en vue de débiter un Master of Advanced Studies (MAS) en Administration publique (MPA), auprès de la Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique.
- B. Le 15 juin 2016, M. Emery, Président de la formation continue de l'Institut des hautes études en administration publique (IDHEAP), a adressé le dossier d'admission en MAS par voie de dérogation de Monsieur X., à la Directrice de la Formation continue UNIL - EPFL, sachant que ce dossier ne remplissait pas les conditions d'admission actuellement en vigueur dans ce cursus. Dans ce courrier, ledit Président a proposé la candidature de M. X. pour différentes raisons, notamment le fait qu'il a obtenu un diplôme ES en 1993 auprès de l'École technique cantonale d'informatique de Sierre avec de fort bons résultats (la poursuite d'études pour le diplôme HES à l'époque n'était pas envisageable, ce qui est désormais possible avec 6 mois complémentaires de cours) ; son expérience de secrétaire communal, dirigeant l'ensemble de l'administration, soit 70 personnes ; les compétences appréciées de M. X. dans le cadre du cours « *Politique locale* » qu'il a suivi au trimestre d'automne 2015 (note obtenue 5.50/ 6.00 ) ; ainsi que la motivation et l'engagement de M. X..
- C. M. Emery a été invité, le 22 juillet 2016, à formuler ses déterminations écrites relatives au recours de M. X.. Elles ont été reçues par le service juridique de l'UNIL en date du 15 août 2016.
- D. Le 11 juillet 2016, le Président de la Commission de la formation continue IDHEAP a notifié à M. X. la décision de refus de la Direction de l'UNIL de sa candidature au MAS en administration publique, au motif que : « *La Direction de l'UNIL précise dans sa décision que votre dossier ne correspond pas aux critères minimaux qu'elle entend respecter, à savoir au moins 8 ans d'activité dans un poste à haute responsabilité dans le domaine du MAS ou, dans le même laps de temps, une progression de carrière extraordinaire dans le domaine du MAS* » .

- E. Le 14 juillet 2016, M. X. a recouru auprès de l'autorité de céans, contre la décision de refus de candidature au MAS en administration publique, du 11 juillet 2016.
- F. A cette même date, le Président de la commune de Vouvry a fait parvenir un courrier, par lequel il apporte son soutien à M. X.. Il y explique notamment que M. X. a été engagé à ce poste le 1<sup>er</sup> avril 2014 et qu'il a très rapidement démontré *« une adaptation remarquable à comprendre et maîtriser les enjeux liés au fonctionnement d'un Conseil municipal ainsi que la problématique liée aux relations intercommunales et aux relations avec l'administration cantonale »*. Toujours selon ses dires, M. X. est, en tant que secrétaire municipal, *« en charge de faire appliquer les décisions prises par le Conseil Municipal et d'en assurer le suivi et ceci pour tous les services communaux. En plus, il est responsable des RH, de la gestion du personnel communal et du suivi de l'évaluation annuelle de la performance des collaborateurs»*. M. X. s'est par ailleurs particulièrement intéressé au fonctionnement des structures intercommunales créées au coup par coup par les 4 Communes du Haut-Lac. (...) Cet intérêt s'est concrétisé, avec succès, par sa participation au *« CAS en politique locale »* et à l'élaboration d'une analyse des mécanismes décisionnels de ces structures et l'émission de propositions pour pallier aux carences relevées dans cette analyse ainsi qu'un planning de mise en application. Ce travail sera présenté à la fin août, dans une séance commune, aux exécutifs des 4 communes précitées (...) ».
- G. L'avance de frais de CHF 300.-, requise le 22 juillet 2016, a été payée le 26 juillet 2016.
- H. Par mail du 11 août 2016, la Directrice scientifique UNIL de la Formation continue UNIL-EPFL, a transmis les informations suivantes : *« Ce dossier n'ayant pas transité par notre service et par le SII pour déterminer son admissibilité (et dans ce cas son non admissibilité), je ne pense pas devoir/pouvoir fournir une détermination. Ceci est tout à fait correct avec notre processus d'admission en MAS : le comité directeur d'un programme peut très bien décider de soumettre un dossier directement via une décision de dérogation quand ledit comité sait que le candidat n'a pas les titres requis par le règlement d'études pour être admis dans le programme. C'est ce qui a été*

*fait par le président de la Commission de formation continue de l'IDHEAP (fonctionnant comme un comité directeur) pour le dossier de M. X.. La seule chose que je pourrai faire, c'est de vous confirmer que si le dossier de M. X. avait passé par l'examen de son admissibilité (fait par la FCUE et le SII), celui-ci n'aurait pas été admissible car ses diplômes antérieurs ne sont pas équivalents à un Bachelor universitaire ou à celui d'une HES ».*

- I. La Commission de recours de l'UNIL (CRUL) s'est réunie une première fois le 17 août 2016 pour examiner l'affaire de la cause. Elle a décidé de procéder à des mesures d'instruction complémentaire pour déterminer quels sont les critères d'attribution d'une dérogation pour l'inscription en MAS envisagé par le recourant.
- J. Faisant suite à la demande de la CRUL, la Direction de l'UNIL a transmis une copie d'une lettre informative qui est envoyée aux Directions des Master of Advanced Studies, qui a pour but d'explicitier les termes de la Directive 3.14 de la Direction relative aux Modalités administratives applicables aux Master of Advanced Studie (MAS), Diploma of Advanced Studies (DAS) et Certificate of Advanced Studies (CAS). La Direction de l'UNIL précise qu'elle ne détient pas d'autres documents, allant dans le sens de la requête.
- K. La Commission de recours a statué à huis clos le 17 août 2016. Madame Nicole Galland s'est récusée spontanément et n'a pas pris part à la présente décision en question.
- L. Le 19 octobre 2016, la présente décision a été notifiée sous forme de dispositif au vu de l'urgence au sens de l'art. 11 du Règlement de la CRUL. Il convient de préciser que même si le nom de Madame Nicole Galland figure sur la décision envoyée en 11 RCRUL, cela ne change en rien au fait que cette membre s'était récusée et n'a pas participé à la décision. La présente ne comporte plus son nom pour éviter tous malentendus.
- M. L'argumentation des parties sera reprise ci-après dans la mesure utile.

**EN DROIT :**

1. Le recours est dirigé contre une décision de la Direction (art. 83 al. 1 de la loi du 6 juillet 2004 sur l'Université de Lausanne [LUL, RSV 414.11]) rendue le 11 juillet 2016. L'autorité de céans examine d'office la recevabilité des recours déposés devant elle (art. 78 LPA-VD).

1.1. Le recours à la Commission de recours de l'UNIL doit être déposé dans les 10 jours (art. 83 al. 1 LUL). Le délai légal ne peut être prolongé (art. 21 al. 1 LPA-VD).

1.2. En l'espèce, le recours contre la décision du 11 juillet 2016 a été déposé le 14 juillet 2016. Le recours doit être déclaré recevable, étant déposé dans le délai selon les art. 19 et 20 LPA-VD et 83 al. 1 LUL.

2. Le recourant conclut à son admission au MAS en invoquant son parcours professionnel.

2.1 L'art. 3 du Règlement d'études pour le Master of Advanced Studies de l'IDHEAP, prévoit que : « (. . .) *peuvent être admises aux programmes de formation MAS, les personnes qui :*

*- remplissent les conditions d'admissibilité de Lausanne,*

*- sont titulaires d'un Master d'une haute école suisse, ou d'un titre jugé équivalent par l'UNIL, et peuvent justifier d'une expérience professionnelle de 2 ans au moins acquise à l'issue de leur formation,*

*- sont titulaires d'un bachelor d'une haute école suisse, ou d'un titre jugé équivalent par l'UNIL, et peuvent justifier d'une expérience professionnelle de 5 ans au moins ».*

2.2. La Directive 3.14 de la Direction relative aux Modalités administratives applicables aux Master of Advanced Studies (MAS), Diploma of Advanced Studies (DAS) et Certificate of Advanced Studies (CAS), précise pour sa part au point 3.14.11 (Dossier MAS) que : « *Un candidat ne remplissant pas les conditions d'admissibilité en MAS peut être admis via une décision de dérogation prononcée par la Direction de l'UNIL, sur requête du Comité directeur du MAS. »*

Elle précise, en outre au point 3.14.12. (Critères d'application) que : « *Une procédure d'admission par dérogation peut s'appliquer à des candidats ayant un parcours professionnel considéré comme exceptionnel, d'au minimum 8 ans à plein temps dans un domaine jugé pertinent et bénéfique pour le programme ».*

2.3. En l'espèce, M. X. ne remplit pas, stricto sensu, les conditions d'admission telles que prévues par l'art. 3 du Règlement d'études précité. Le Comité Directeur du MPA - en l'espèce le Président de la Commission de formation continue IDHEAP - a proposé la candidature de M. X. via la procédure de dérogation prévue à l'art. 3.14.11 de la Directive précitée. Dès lors, il convient d'examiner si la Direction n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant d'appliquer cette procédure à la candidature du recourant.

2.3.1. Les normes s'interprètent en premier lieu selon leur lettre. D'après la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. (ATF 135 II 78 consid. 2.2 ; ATF 133 III 175 consid. 3.3.1 ; ATF 133 V 57 consid. 6.1).

2.3.2 En l'espèce, l'interprétation de l'art. 3.14.12. ne souffre guère de discussions : le candidat doit avoir un parcours professionnel considéré comme exceptionnel, d'au minimum 8 ans à plein temps dans un domaine jugé pertinent et bénéfique pour le programme.

2.3.3 La jurisprudence (Par exemple : ATAF : B-162/2008) admet qu'afin d'assurer l'application uniforme de certaines dispositions légales, l'administration peut expliciter l'interprétation qu'elle leur donne dans des directives. Cependant, celles-ci n'ont pas force de loi et ne lient ni les administrés, ni les tribunaux, ni même l'administration. Elles ne dispensent pas cette dernière de se prononcer à la lumière des circonstances du cas d'espèce. Par ailleurs, ces directives ne peuvent sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, elles ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 133 II 305 consid. 8.1). S'il est vrai que les ordonnances administratives interprétatives ne lient en principe ni les tribunaux ni les administrés, il n'en reste pas moins que les uns et les autres en tiennent largement compte. Par ailleurs, dans la mesure où ces directives assurent une interprétation correcte et équitable des règles de droit, le juge les prendra en considération (ATF 132 V 121 consid. 4.4 ; Knapp, op. cit., n° 371). La CRUL considère que bien que le critère de la Directive d'un minimum 8 ans à plein temps dans un domaine jugé

pertinent et bénéfique pour le programme soit clair et permette une application uniforme il ne dispense pas cependant, l'autorité de se prononcer à la lumière des circonstances de chaque cas d'espèce, en particulier dans des cas « exceptionnels ».

2.3.4. Il y a lieu de retenir que le recourant a exercé des fonctions de direction pendant de nombreuses années auprès de son précédent employeur. De 2007 à 2014, il a été pour la période directeur du département informatique d'un groupe international basé à Montreux. Dans cette fonction, il était en charge d'une équipe de 18 collaborateurs, de la gestion d'un budget annuel de 6 millions et du pilotage de nombreux projets stratégiques. La CRUL rejoint l'argumentation du Président de la Formation continue de l'IDHEAP qui estime que l'esprit du MPA consiste à systématiser l'expérience acquise par des cadres dans des fonctions de direction, y compris en dehors du secteur public, le cas échéant, pour les personnes qui souhaiteraient se reconvertir. De plus, le recourant dispose, de plus, d'une expérience de 2 ans dans un domaine totalement pertinent pour le MAS. La CRUL tient à relever encore le soutien du Président de la Formation continue de l'IDHEAP. Enfin, et pour ne citer qu'un autre élément en faveur de l'admission de la candidature du recourant, il a déjà suivi un cours de formation continue dans le cadre du cours « Politique locale » auquel il a obtenu une très bonne note de 5.50/6.00.

3. Selon l'art. 76 let. a de la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 (LPA-VD, RSV 173.36), le recourant peut invoquer la violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation.

3.1. Excède positivement son pouvoir d'appréciation, l'autorité qui sort du cadre de sa liberté en usant d'une faculté qui ne lui est pas offerte ; excède négativement son pouvoir d'appréciation l'autorité qui restreint abusivement la liberté qui lui est offerte par la loi. Abuse de son pouvoir d'appréciation l'autorité qui agit dans les limites de ses attributions, mais pour des motifs étrangers aux principes généraux du droit administratif dont elle doit s'inspirer (CDAP du 26 août 2010, AC.2009.0259 consid. 3b/bb ; CDAP du 19 décembre 2008, AC.2008.0141 consid. 3b).

3.1.1. En l'espèce, les instances précédentes ont refusé de prendre en compte la situation particulière du recourant. Elles ont arrêté leur appréciation purement et simplement au critère de la Directive sans se pencher sur les spécificités du cas. La

CRUL considère que cette décision doit donc être considérée comme excessive heurtant de manière choquante le sentiment de justice et d'équité.

3.1.2. En effet, au vu du parcours exceptionnel du recourant résumé au consid. 2.3.4., il convient de ne pas s'arrêter strictement aux critères prévus par l'art. 3.14.12 du Règlement d'études pour le MAS de l'IDHEAP et de considérer le parcours professionnel du recourant comme suffisant pour justifier l'application d'une décision de dérogation au sens de l'art. 3.14.11.

3.2. Partant la Direction a excédé négativement son pouvoir d'appréciation en restreignant abusivement son pouvoir d'appréciation quant à l'admission d'une dérogation au vu du parcours exemplaires du recourant qui représente, pour reprendre les termes du Président de la Commission de formation continue de l'IDEHAP « un candidat typique et idéal » pour suivre le MAS en administration publique.

4. Au vu de ce qui précède, la décision de l'autorité intimée doit être annulée et le recours admis. Il doit être permis au recourant de au vu de son parcours très particulier de s'inscrire au MAS de l'IDHEAP.

5. L'arrêt règle le sort des frais, en principe supportés par la partie qui succombe (art. 84 alinéa 3 LUL, art. 49 alinéa 1 LPA-VD). Ceux-ci seront donc à la charge de l'État, assumés par la Direction de l'UNIL.



Par ces motifs,

La Commission de recours de l'Université de Lausanne :

- I. **admet** le recours ;
- II. **laisse** les frais de la cause à la charge de l'État, par la Direction de l'UNIL ;
- III. **invite** la Direction de l'UNIL à restituer au recourant l'avance de frais ;
- IV. **rejette** toutes autres ou plus amples conclusions.

**Le président :**

**Le greffier :**

Marc-Olivier Buffat

Raphaël Marlétaz

Du 21.11.2016

L'arrêt qui précède prend date de ce jour. Des copies en sont notifiées à la Direction de l'UNIL et au recourant par l'éventuel intermédiaire de son conseil.

Un éventuel recours contre cette décision doit s'exercer par acte motivé, adressé dans les trente jours dès réception, à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal, avenue Eugène Rambert 15, 1014 Lausanne. Il doit être accompagné de la présente décision avec son enveloppe.

Copie certifiée conforme,

Le greffier :