



Secrétariat présidentiel
Case postale 108
1701 Fribourg

CRU-KRU.securise@fr.ch

3/2024

Commission de recours de l'Université de Fribourg
Arrêt du 8 septembre 2025

Composition	Vice-Présidente:	Géraldine Barras
	Assesseurs:	Sophie Marchon Modolo, Isabelle Théron, Frédérique Weil, Eric Davoine
	Secrétaire-juriste:	Angélique Marro
Parties	A., B., C., D., E., F., recourants contre Rectorat de l'Université de Fribourg, autorité intimée	
Objet	Interdiction de manifester et d'utiliser les locaux de l'Université, sous peine de sanction Recours du 17 juin 2024 contre la décision de la Rectrice du 17 mai 2024	

Considérant en fait:

A. Le 13 mai 2024, dès 11h30, dans le contexte du conflit entre Israël et la Palestine, une cinquantaine de manifestants, faisant notamment partie de A., ont occupé, sans autorisation, le hall d'entrée du bâtiment PER 21 de l'Université de Fribourg (ci-après: l'Université).

Dans ce cadre, A. a fait part de plusieurs revendications, notamment en lien avec les accords existants entre l'Université et l'Etat d'Israël.

Le soir-même, une réunion en présence de la Rectrice de l'Université (ci-après: la Rectrice) a été organisée, sous condition d'une évacuation.

Le bâtiment PER 21 a pu être fermé en bonne et due forme peu après 22h.

Durant la journée du 14 mai 2024, les manifestants ont continué d'occuper le bâtiment PER 21.

Le 15 mai 2024, le Rectorat a fixé aux manifestants un ultimatum à 15h le jour-même pour cesser l'occupation illicite du bâtiment PER 21, respectivement pour le quitter.

Malgré l'ultimatum fixé par le Rectorat, les manifestants ont continué d'occuper le bâtiment PER 21 après 15h. L'occupation s'est poursuivie jusqu'au 17 mai 2024.

B. Par décision du 17 mai 2024, la Rectrice a interdit à toute personne d'utiliser le domaine de l'Université pour des activités non-universitaires; a interdit toute manifestation (y compris des concerts) sur le site de l'Université sans autorisation; a ordonné aux manifestants de A. et aux personnes qui y étaient associées d'évacuer avec effet immédiat le bâtiment 21 (PER 21), ainsi que tout autre bâtiment universitaire et ce, sous la menace de la peine d'amende prévue par l'art. 292 CP qui réprime l'insoumission à une décision de l'autorité.

Il était prévu que, faute d'exécution dès l'entrée en force de la décision, il serait procédé, avec l'assistance de la Police et les autres autorités compétentes, à l'expulsion des manifestants de A. et des personnes qui y étaient associées.

Interdiction était également faite aux manifestants de A. et des personnes qui y étaient associées, d'occuper à l'avenir le bâtiment de Pérrolles 21 (PER 21), ainsi que tout autre bâtiment universitaire.

Une procédure disciplinaire serait en outre entamée contre toute personne qui porterait atteinte à l'ordre universitaire.

Finalement, il était précisé que la décision entrait immédiatement en force et que l'effet suspensif était retiré à tout éventuel recours.

C. Le 17 juin 2024, A., B., C., D., E. et F. interjettent recours à l'encontre de la décision précitée, concluant à son annulation et au constat que la décision précitée viole la liberté de manifester, de réunion et d'expression des parties recourantes.

Ils sollicitent en outre que l'effet suspensif soit restitué au recours.

Le 18 juillet 2024, la Rectrice transmet ses observations s'agissant de la requête de restitution de l'effet suspensif, concluant à son rejet.

D. Par ordonnance du 16 août 2024, la Vice-Présidente de la Cour de céans rejette la requête de restitution de l'effet suspensif.

Le 14 octobre 2024, la Rectrice fait parvenir ses observations sur le fond du recours, concluant à son annulation.

Par correspondance du 14 novembre 2024, les recourants élisent domicile auprès de D., puis, le 25 novembre 2024, ils transmettent leurs contre-observations.

Finalement, le 2 avril 2025, la Rectrice fait parvenir ses ultimes remarques.

E. Le détail des arguments formulés par les parties à l'appui de leurs conclusions sera repris ci-après dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

En droit:

1.

Recevabilité

1.1. Le recours a été interjeté en temps utile auprès de l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu et de la matière (art. 47c al. 1 de la loi fribourgeoise du 19 novembre 1997 sur l'Université de Fribourg [LUni; RSF 431.0.1]).

1.2. Conformément à l'art. 76 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a); toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b).

Par ailleurs, la capacité d'être partie (art. 11 CPJA) et celle d'ester en justice (art. 12 CPJA) constituent des préalables à l'examen de la qualité pour recourir. La capacité d'ester en justice est la faculté de mener soi-même le procès ou de désigner un mandataire qualifié pour le faire. Elle appartient à toute personne qui a la capacité d'être partie, c'est-à-dire à toute personne qui a la faculté de figurer en son propre nom comme partie dans un procès. Une autorité, prise isolément, ou une branche de l'administration sans personnalité juridique ne sont pas admises à agir à ce titre (arrêt TF 8C_587/2013 du 19 juin 2014 consid. 2.2 et les références)

1.3. En l'espèce, le recours a été interjeté par A. d'une part et, d'autre part, par B., C., D., E. et F..

S'agissant de A., les recourants indiquent qu'il s'agit d'un « *groupe autonome et pacifique constitué d'étudiants et d'étudiantes de l'Université de Fribourg* ». Le recours ne comporte toutefois aucune signature manuscrite d'un représentant ou de tout autre personne agissant au nom de ce groupe.

Par ailleurs, aucune loi ne lui reconnaît le droit de recourir.

Dans ces circonstances, il y a d'emblée lieu de constater que A., ne disposant pas la personnalité juridique, ne possède pas de la capacité d'ester et d'être partie en justice. Par conséquent, il ne dispose pas non plus de la qualité pour recourir.

Partant, le recours de A. est irrecevable.

1.4. S'agissant des autres recourants, en tant que personnes physiques, ils disposent de la capacité d'être partie et d'ester en justice. Par ailleurs, dans la mesure où il semblerait qu'ils soient étudiants à l'Université de Fribourg, ils disposent d'un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit annulée ou modifiée, de sorte qu'ils disposent de la qualité pour recourir (art. 76 CPJA).

Partant, il y a lieu d'entrer en matière sur leur recours.

2.

Nature de la décision attaquée

2.1. Dans un premier grief, les recourants remettent en cause la nature de la décision attaquée (recours, ch. III let. A). Selon eux, dans la mesure où dite décision est de nature purement abstraite et générale, elle ne présente ainsi pas les caractéristiques essentielles d'une décision. En outre, ils mentionnent que la Rectrice n'avait pas de compétence en la matière.

Ainsi, selon eux, pour ces motifs, la décision doit être annulée.

2.2. L'art. 4 CPJA définit les décisions comme étant des mesures de caractère obligatoire prises dans un cas d'espèce en application du droit public et qui ont pour objet de créer, modifier ou annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou le contenu des droits ou d'obligations (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

La décision a la particularité de toucher, par son contenu, la situation juridique du destinataire. Elle est un acte individuel et concret s'adressant à une ou plusieurs personnes déterminées dans un cas d'espèce. Vu sa portée, elle doit satisfaire à certaines exigences de forme. En principe, il faut accorder à l'administré le droit d'être entendu au préalable (art. 57ss CPJA). La décision doit revêtir la forme écrite (art. 68 CPJA), être désignée comme telle, être motivée et indiquer les voies de droit (art. 66 CPJA).

Cette notion s'oppose à celle d'actes normatifs cantonaux. Ces derniers comprennent toutes les lois et ordonnances édictées par les autorités cantonales et contiennent par définition des règles générales et abstraites destinées à s'appliquer à un nombre indéterminé de personnes qui rentreront ultérieurement dans leur champ d'application (arrêt TF 2C_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.2.1 et les références).

Entre ces deux notions se trouvent des actes administratifs hybrides, dont en particulier les décisions générales. Il s'agit d'actes qui, comme une décision particulière, régissent une situation déterminée, mais qui, à l'instar d'une norme légale, s'adressent à un nombre important de personnes qui ne sont individuellement pas déterminées. Ces actes ont vocation à s'appliquer directement à la majorité des intéressés potentiels en fonction d'une situation de fait suffisamment concrète, sans qu'il ne soit besoin de les mettre en œuvre au moyen d'un autre acte de l'autorité (arrêts TF 2C_589/2016 du 8 mars 2017 consid. 6.2.2 et les références; 5A_981/2014 du 12 mars 2015 consid. 5.1; 2A_609/2010 du 18 juin 2011 consid. 1.1.1). En ce sens, la décision générale peut être appliquée

et exécutée sans autre mesure concrète et n'appelle pas une individualisation ultérieure (arrêt TF 8C_130/2014 du 22 janvier 2015, *in SJ 2015 I* p. 293).

Selon la doctrine et la jurisprudence, sont considérées comme des décisions générales, par exemple, l'interdiction d'une manifestation, les réglementations locales du trafic (ATF 126 IV 48, 51; 101 la 73 consid. 3b, JdT 1977 I 67), un arrêté suspendant l'augmentation de traitement du personnel enseignant d'un canton pendant une année scolaire déterminée (ATF 125 I 313), des directives municipales réglant le bruit du tir lors d'une fête (ATF 126 II 300) ou encore l'adaptation de la structure de l'espace aérien autour de l'aéroport de Zurich selon la législation sur l'aviation (arrêt TAF 2008/18 du 2 avril 2008 consid. 1; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 810).

2.3. En l'espèce, la décision litigieuse s'adresse « aux membres de la communauté universitaire », « aux manifestants de A. et aux personnes qui s'y sont associées », « à toute personne utilisant des locaux, des installations ou des terrains universitaires ».

Elle s'adresse ainsi à un nombre important de personnes, lesquelles ne sont pas individuellement déterminées.

Cela étant, contrairement à ce que soutiennent les recourants, la décision n'est pas de nature purement abstraite et générale, dans la mesure où elle régit une situation déterminée, soit l'interdiction de manifestation et d'occupation dans les locaux de l'Université. Dans ce sens, elle doit être qualifiée de décision générale.

2.4. En outre, s'agissant de la compétence de la Rectrice pour rendre un tel acte, il y a lieu de relever qui suit.

Selon l'art. 11c LUni, l'étudiant ou l'auditeur qui porte atteinte à l'ordre universitaire est passible des sanctions disciplinaires suivantes prononcées par le Rectorat, compte tenu notamment de la gravité de l'infraction: l'avertissement (let. a); le blâme (let. b); l'amende, jusqu'à CHF 500.- au maximum (let. c); la suspension (let. d); l'exclusion (let. e).

Le Rectorat est en outre compétent pour toutes les décisions relatives au fonctionnement de l'Université que la loi ou la réglementation d'exécution ne confient pas à un autre organe ou qu'il n'a pas lui-même déléguées. Il est de plus compétent pour veiller au maintien de l'ordre universitaire et pour prendre les mesures disciplinaires prévues par la présente loi (art. 35 al. 1 let. d ch. 3 LUni).

Conformément à l'art. 36 al. 1 LUni, la Rectrice dirige et préside le Rectorat, veille à la mise en œuvre des décisions de celui-ci et traite les affaires courantes. Elle veille à la bonne marche de l'Université et prend toutes les mesures et initiatives utiles à cette fin (al. 2).

L'art. 114 des statuts précise que les membres de la communauté universitaire ainsi que les personnes qui utilisent des locaux, des installations ou des terrains de l'Université respectent l'ordre universitaire. En particulier, porte atteinte à l'ordre universitaire toute personne qui, intentionnellement ou par négligence grave entrave la liberté d'enseignement et de recherche ou la liberté d'opinion ou la liberté d'information (let. a); perturbe ou empêche, gravement ou de façon répétée, le déroulement régulier des études, du travail scientifique ou de l'enseignement (let. b).

Par ailleurs, selon l'art. 117 des statuts, la Rectrice ou, en cas d'urgence, un autre membre du Rectorat, prend les mesures nécessaires au maintien ou au rétablissement de l'ordre universitaire.

Il ressort ainsi de ce qui précède que l'art. 36 al. 2 LUni, en lien avec l'art. 117 des statuts, confère à la Rectrice la compétence de prendre toutes mesures utiles à la bonne marche de l'Université.

Ainsi, elle était habilitée à rendre une telle décision.

Le premier grief formulé par les recourants doit être rejeté.

3.

Atteintes aux droits fondamentaux des recourants

3.1. Dans un second grief, les recourants font valoir que la décision litigieuse porte atteinte de manière illicite à leurs droits fondamentaux, en particulier leur liberté d'expression, leur liberté de réunion, leur liberté d'association et leur liberté de manifester (recours, ch. III let. b).

Ils précisent qu'une base légale suffisante pour justifier les ingérences dans leurs droits précités fait défaut. En outre, ils mentionnent que la décision litigieuse ne répond pas à un intérêt public et ne respecte pas le principe de proportionnalité.

3.2. Règles relatives aux libertés d'expression, de réunion, d'association et de manifestation

3.2.1. Selon l'art. 16 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst; RS 101), la liberté d'opinion et la liberté d'information sont garanties. En particulier, toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion (art. 16 al. 2 Cst).

S'agissant de la liberté d'expression des étudiants des universités, celle-ci peut être restreinte pour les besoins de la didactique (p. ex. interdiction de l'usage des smartphones en classe) ou dans le but de maintenir la discipline au sein de l'établissement. Les limitations doivent cependant être calibrées en fonction du niveau d'enseignement (élémentaire, secondaire, universitaire) (COTTIER, Commentaire romand Cst, 2021, art. 16 n. 23 et les références).

3.2.2. Conformément à l'art. 22 Cst, la liberté de réunion est garantie (al. 1). Toute personne a le droit d'organiser des réunions, d'y prendre part ou non (al. 2). L'art. 24 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (Cst FR; RSF 10.1) précise que toute personne a le droit d'organiser une réunion ou une manifestation et d'y prendre part. La loi peut soumettre à autorisation les réunions et les manifestations organisées sur le domaine public. Les réunions et les manifestations doivent être autorisées si elles ne portent pas une atteinte disproportionnée aux intérêts des autres usagers et si un déroulement ordonné est assuré.

Si la liberté de réunion confère à ses titulaires le droit de faire un usage accru du domaine public, il faut également admettre que les usagers d'un établissement public puissent se prévaloir de cette liberté pour s'assembler dans ses locaux, dans la mesure où ils n'en troubleront pas le fonctionnement. Ce droit peut toutefois être soumis à autorisation, mais celle-ci ne saurait être refusée si l'assemblée projetée n'est pas susceptible de causer préjudice à l'établissement et a pour but la défense des intérêts propres des usagers. Tel serait par exemple le cas de rencontres entre étudiants dans les locaux d'une Université (MALINVERNI, Commentaire romand Cst, art. 22 n. 42 et les références).

3.2.3. Par ailleurs, l'art. 23 Cst prévoit que la liberté d'association est garantie (al. 1). Toute personne a le droit de créer des associations, d'y adhérer ou d'y appartenir et de participer aux activités associatives (al. 2).

3.3. *Règles relatives aux restrictions des droits fondamentaux*

3.3.1. Conformément à l'art. 35 al. 1 Cst, les droits fondamentaux doivent être réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique. L'art. 35 al. 2 Cst précise que quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.

En particulier, les corporations et les établissements de droit public sont obligés de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation lorsqu'ils assument une tâche de l'Etat (MARTENET, Commentaire romand Cst, 2021, art. 35 n. 43).

3.3.2. En outre, selon l'art. 36 Cst, toute restriction des droits fondamentaux doit reposer sur une base légale, voire une loi au sens formel si la restriction est grave (al. 1), être justifiée par un intérêt public ou par la protection d'un droit fondamental d'autrui (al. 2) et respecter le principe de la proportionnalité (ATF 145 II 229 consid. 9; 140 I 168 consid. 4). Lorsque l'atteinte est grave, outre que la base légale doit être une loi au sens formel, celle-ci doit être suffisamment claire et précise (ATF 119 la 362 consid. 3a, 115 la 333 consid. 2a; 108 la 33 consid. 3a).

3.4. *Cas particulier*

3.4.1. En vertu de son statut de personne morale de droit public (art. 3 al. 1 LUni), l'Université de Fribourg est tenue de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation conformément à l'art. 35 al. 2 Cst. Elle est ainsi liée par les conditions prévues par l'art. 35 Cst en matière de restriction des droits fondamentaux.

En l'espèce, la décision litigieuse interdit à toute personne d'utiliser le domaine de l'Université pour des activités non-universitaire et interdit toute manifestation (y compris des concerts) sur le site de l'Université sans autorisation. Elle ordonnait en outre aux manifestants de A. et aux personnes associées d'évacuer avec effet immédiat le bâtiment PER 21 et tout autre bâtiment universitaire, sous la menace de la peine d'amende prévue par l'art. 292 CP.

En outre, elle interdit aux manifestants de A. et aux personnes qui s'y sont associées d'occuper à l'avenir le bâtiment de Pérolles 21 ainsi que tout autre bâtiment universitaire.

Dans ces circonstances, il convient d'admettre que les mesures précitées portent atteinte aux droits fondamentaux des recourants, en particulier leur liberté d'expression, de réunion, d'association et de manifester.

Il convient ainsi d'analyser si ces mesures respectent les conditions de l'art. 36 Cst.

3.4.2. A titre liminaire, il est relevé que les locaux de l'Université appartiennent au patrimoine administratif, puisqu'ils font partie des biens appartenant à l'Etat et directement affectés à la réalisation d'une tâche publique, et non au domaine public affecté à un usage commun des administrés. Dans ces circonstances, ces locaux sont affectés à un usage réservé aux autorités ou à un cercle déterminé d'administrés, les particuliers n'ayant au demeurant aucun droit à leur utilisation accrue ou exclusive (arrêt TF 1C_312/2010 du 8 décembre 2010 consid. 3.2 et les références; DUBEY/ZUFFREY, Droit administratif général, n. 1485; BELLANGER, La gestion et l'usage des biens de l'Etat à l'aune des droits fondamentaux, 2020, p. 118).

Ainsi, les dispositions relatives à l'utilisation du domaine public prévues aux art. 18ss de la loi fribourgeoise du 4 février 1972 sur le domaine public (LDP; RSF 750.1) ne s'appliquent pas au cas d'espèce.

3.5. *Base légale*

S'agissant de la condition de l'existence d'une base légale au sens de l'art. 36 al. 1 Cst., comme on l'a vu ci-avant (consid. 2.4), l'art. 36 al. 2 LUni confère à la Rectrice la compétence de prendre toutes mesures utiles à la bonne marche de l'Université.

Par conséquent, les mesures prises dans la décision attaquée reposent sur une base légale suffisante, celle-ci étant au demeurant une base légale formelle, soit un acte adopté par le législateur selon la procédure législative ordinaire.

3.6. *Intérêt public*

3.6.1. S'agissant de la condition de l'intérêt public poursuivi par les mesures (art. 36 al. 2 Cst.), il ressort de la décision attaquée que dites mesures ont été prononcées afin de garantir le bon fonctionnement de l'Université.

Conformément à l'art. 65 al. 2 Cst FR, l'Etat assure, en tant que tâche publique (art. 52 ss Cst FR), la formation au sein de l'Université. Dès lors, au vu du fait que le bon fonctionnement de l'Université sert à concrétiser une tâche publique garantie par l'Etat, les mesures prononcées poursuivent un intérêt public.

3.6.2. Par ailleurs, le bon fonctionnement de l'Université permet également à cette dernière de concrétiser les missions qui lui sont attribuées à l'art. 1 LUni, en particulier de transmettre et de faire progresser les connaissances scientifiques avec objectivité et dans un esprit de tolérance, de promouvoir chez les étudiants et étudiantes, les chercheurs et chercheuses et les enseignants et enseignantes le sens de leur responsabilité envers l'être humain, la société et l'environnement, et de contribuer au développement culturel, social et économique de la société.

La condition relative à l'intérêt public est dès lors également remplie.

3.7. *Proportionnalité*

3.7.1. Il convient encore de vérifier la proportionnalité des mesures ordonnées.

Pour être conforme au principe de proportionnalité, une restriction d'un droit fondamental doit être apte à atteindre le but visé (règle de l'aptitude), lequel ne peut pas être obtenu par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); il faut en outre qu'il existe un rapport raisonnable entre les effets de la mesure sur la situation de la personne visée et le résultat escompté du point de vue de l'intérêt public (règle de la proportionnalité au sens étroit; ATF 147 I 393 consid. 5.3; 146 I 157 consid. 5.4 et les références).

3.7.2. Sous l'angle de l'aptitude, les mesures prononcées étaient effectivement de nature à favoriser la réalisation du but visé, soit le bon fonctionnement de l'Université.

3.7.3. En ce qui concerne la nécessité de la mesure, il convient d'analyser si des autres mesures moins incisives auraient dû être prononcées.

3.7.4. Il ressort des dispositions applicables en la matière que le Rectorat est compétent pour assurer une utilisation rationnelle de ses locaux et équipements (art. 35 lal. 1 let. e ch. 1 LUni). Sur cette base, il a adopté le règlement du 14 octobre 2002 concernant la location des locaux de l'Université (RS 350.100; ci-après: règlement).

L'art. 2 al. 1 du règlement prévoit que l'utilisation des locaux de l'Université par des membres de la communauté universitaire dans l'accomplissement de leur tâche d'enseignement, de recherche, de formation continue et d'administration est gratuite. Toute utilisation par d'autres personnes que celles mentionnées à l'al. 1 ou par ces dernières mais dans un autre but que celui indiqué à l'al. 1 donne en principe lieu à une rétribution. Les locaux ne peuvent être loués que dans le respect des missions de l'Université, telles que prévues à l'art. 1 LUni. En particulier, ils ne peuvent servir à des manifestations de caractère politique (art. 3 al. 1 et 2 du règlement).

En outre, selon le chiffre 1 de la directive interne relative à l'Organisation des manifestations, en vigueur depuis le 3 avril 2023 (ci-après: Dir. Adm. 4), il n'existe aucun droit à l'organisation d'une manifestation sans lien direct avec l'Unifr et/ou ne respectant pas la politique générale de l'Unifr. Les manifestations portant atteinte à l'ordre universitaire sont interdites (ch. 1 n. 3).

Par ailleurs, l'art. 118 des statuts prévoit que les membres de la communauté universitaire ont le droit, en respectant les règlements, d'utiliser les locaux, les installations et les terrains universitaires et d'y organiser des réunions dans le cadre de leurs activités à l'Université (al. 1). La location des infrastructures universitaires à des personnes extérieurs à l'Université est soumise à l'approbation du recteur ou de la rectrice. [...] (al. 2).

En outre, selon le chiffre 5 de la directive sur l'attribution, l'utilisation et l'accès aux surfaces, en vigueur depuis le 3 avril 2023 (ci-après: Dir. Adm. 3), toute personne, qu'elle soit membre ou non de la communauté universitaire, est tenue de laisser libres les entrées et les sorties, les issues de secours et les voies d'évacuation, les couloirs, les cages d'escalier ainsi que les accès aux ascenseurs (let. b); de s'abstenir de faire du bruit et de déranger les autres de quelque manière que ce soit (let. d). Une autorisation est nécessaire pour l'organisation de manifestation, conformément à la Dir. Adm. 4.

3.7.5. S'agissant du cas d'espèce, il ressort du dossier que, le 13 mai 2024, A. a entamé une manifestation pacifique au sein du bâtiment PER 21, en réaction spontanée aux événements se déroulant dans différents campus et à l'escalade du conflit en Palestine (cf. recours p. 9). Dès 11h30, un « atelier banderole autour d'un thé et jeu » était prévu. A partir de 12h30, une prise de parole était organisée, suivie d'une assemblée générale à 18h et d'un repas à 20h (*pièce 4a* du bordereau du recours).

Le soir-même une réunion a eu lieu en présence de la Rectrice, après laquelle le bâtiment PER 21 a pu être fermé en bonne et due forme.

Le 14 mai 2024 et le 15 mai 2024, la manifestation a continué dans le hall d'entrée du bâtiment PER 21. Les étudiants y étaient notamment invités à venir réviser en silence (*pièce 4b* du bordereau du recours).

Dans un communiqué du 14 mai 2024, l'Université relevait que, le lundi 13 mai 2024, A. avait occupé le hall d'entrée de l'un des bâtiments principaux de l'Université, soit un lieu de livraison, de passage pour les étudiants, les enseignants et le personnel technique et administratif, à proximité des cafétérias, des escaliers, des issues de secours et autres infrastructures. Une cinquantaine de personnes s'étaient installées dans ce lieu névralgique, écoutant de la musique forte, déplaçant à leur guise le mobilier du bâtiment, étalant des tapis, servant du café et de la nourriture, décorant le lieu de drapeaux et de slogans, relayant des annonces au mégaphone et distribuant des tracts dans tout le bâtiment (*pièce 17* des observations).

Dans un communiqué du 15 mai 2024, le Rectorat a fixé un ultimatum aux occupants du bâtiment PER 21 afin qu'ils cessent d'occuper le site universitaire à partir de 15h. Il était précisé que si l'évacuation n'avait pas lieu, le Rectorat prendrait les mesures qui s'imposent (*pièce 21* des observations). Ce communiqué a été transmis par courriel à A. (*pièce 21a* des observations).

Le 16 mai 2024 et le 17 mai 2024, l'occupation s'est poursuivie, malgré l'ultimatum qui avait été donné. Plusieurs activités avaient été organisées par A..

Le 16 mai 2024, les activités suivantes étaient prévues: « 10h: petit déjeuner »; « 11h: assemblée générale »; « 13h30: lecture de poèmes palestiniens »; « 16h: atelier de broderie: création d'une banderole »; « 16h30: prise de parole A. », « 17h: assemblée générale »; « 19h: repas »; « 20h30: court-métrage »; « fin de soirée: jeux de société sur fond de musique traditionnelle palestinienne ». Il était également précisé que des jeux de société étaient à disposition toute la journée (*pièce 4d* du bordereau du recours).

Le même jour, l'Association générale des étudiants et étudiantes de l'Université de Fribourg (ci-après: AGEF) a informé le Rectorat que, quand bien même elle condamnait les actes perpétrés en Palestine, elle se désolidarisait du mouvement A.. Il était précisé que, depuis le début, l'AGEF avait respecté le droit à la liberté d'expression et à la manifestation pacifique, mais ne pouvait soutenir un mouvement qui perturbait la communauté étudiante et qui ne faisait pas usage des outils démocratiques disponibles. Elle précisait ne jamais avoir été contactée par A. en vue de présenter ses revendications avant une quelconque occupation ou action de prestation, ce qui était surprenant au vu des outils démocratiques très poussés dont disposait l'Université et des relations privilégiées entre les étudiantes et les autorités académiques. L'AGEF déplorait cette manière d'agir et aurait souhaité davantage de respect pour les nombreux objets et préoccupations étudiantins défendus avec succès par l'association (*pièce 22* du bordereau des observations).

Le 17 mai 2024, le programme était le suivant: « dès 8h: espace coworking et accueil »; « 10h: petit déjeuner »; « 13h30: atelier d'écriture »; « 17h: diffusion de messages de soutien »; « 20h: concert de soutien »; « fin de soirée: jeux de société, poèmes, fresque » (*pièce 4e* du bordereau du recours).

Le même jour, la Rectrice a rendu la décision querellée. Elle relevait que les manifestants de A. et les personnes qui s'y étaient associées n'étaient au bénéfice d'aucune « autorisation » permettant une manifestation en bonne et due forme. En outre, ils n'avaient pas obtempéré à l'ultimatum qui avait été fixé par le Rectorat pour quitter les lieux le mercredi 15 mai 2024 à 15h au plus tard. En ce sens, ils n'avaient pas respecté les « instructions d'urgence » du Rectorat et porté atteinte à l'ordre universitaire, notamment aussi en dérangeant d'autres étudiants et/ou en leur faisant peur. La manifestation/occupation était illicite et devait ainsi cesser immédiatement.

Finalement, à 14h30, la police a enjoint les occupants à quitter le bâtiment universitaire, ce qu'ils ont fait.

3.7.6. Par conséquent, il ressort de ce qui précède que l'interdiction faite à toute personne d'utiliser le domaine de l'Université pour des activités non-universitaire et l'interdiction de toute manifestation (y compris des concerts) sur le site de l'Université sans autorisation, se limitent à faire état de la réglementation applicable en la matière, notamment l'art. 35 al. 1 let. e ch. 1 LUni, concrétisé par le règlement, les statuts et les directives.

Ainsi, le fait de soumettre à autorisation l'utilisation des locaux de l'Université pour des activités non-universitaires, y compris pour des manifestations, ne va pas au-delà de ce qui est prévu par la règlementation adoptée dans le but de garantir le bon fonctionnement de l'Université.

A ce titre, il est encore relevé que, s'agissant de sa règlementation en lien avec l'ordre interne, l'Université dispose d'une certaine autonomie garantie par l'art. 63a al. 3 Cst (voir également l'art. 3 al. 2 LUni), soit un certain droit d'autodétermination concernant ses objectifs et son organisation (JEANNERAT, Commentaire romand Cst, 2021, art. 63a n. 24 et les références).

3.7.7. S'agissant de l'ordre donné aux manifestants d'évacuer avec effet immédiat les bâtiments universitaires, sous la menace de la peine d'amende prévue par l'art. 292 CP et la mention qu'il serait procédé avec l'assistance de la police à l'expulsion des manifestants faute d'exécution dès l'entrée en force de la décision, celui-ci était également pour atteindre le but visé, soit le bon fonctionnement de l'Université.

En effet, comme il a été vu ci-avant, la manifestation a eu lieu dans le hall d'entrée de l'Université, soit un lieu de passage, à proximité d'autres infrastructures, par exemple des salles de classe et des salles d'étude. Quand bien même la mobilisation était pacifique, les personnes y participant s'engageant par le biais d'une charte à respecter certaines règles (*pièce 2 du bordereau du recours*), les activités organisées, notamment des prises de paroles, des lectures de poème, des jeux de société, des repas et des projections de court-métrage, étaient propres à déranger les autres étudiants et enseignants dans le cadre de leurs études ou de leurs enseignements. Ceci vaut *a fortiori* au vu du fait que la période d'examen devait débuter seulement quelques semaines après la manifestation.

L'AGEF avait d'ailleurs elle-même indiqué que le mouvement perturbait la communauté étudiante (ci-avant: consid. 3.7.5).

Par ailleurs, le 15 mai 2024, le Rectorat avait donné l'ordre aux manifestants de quitter les lieux à partir de 15h le jour-même. Malgré cet ultimatum, les manifestants ont continué d'occuper les lieux le 15 mai 2024 en fin d'après-midi, le 16 mai 2024, puis le 17 mai 2024.

Dans ces circonstances, l'ordre donné aux manifestants d'évacuer avec effet immédiat, sous la menace de la peine d'amende était nécessaire, les autres mesures prises au préalable étant restées sans succès.

A ce titre, il est encore rappelé que, les locaux de l'Université faisant partie du patrimoine administratif, les recourants ne pouvaient se prévaloir d'aucun droit à leur utilisation accrue ou exclusive (ci-avant: consid. 3.4.2).

3.7.8. Concernant l'interdiction faite aux manifestants de A. et des personnes qui s'y sont associées d'occuper à l'avenir le bâtiment de Pérolles 21 ainsi que tout autre bâtiment universitaire, il doit être considéré que celui-ci n'était pas nécessaire pour atteindre le but visé.

En effet, au vu de l'interdiction déjà prononcée d'utiliser les locaux sans autorisation préalable, une telle interdiction générale d'occupation des locaux de l'Université pour le futur dépasse ce qui est nécessaire dans le cas d'espèce.

Dans ces circonstances, la décision doit être modifiée en ce sens que le chiffre IV du dispositif est annulé.

3.7.9. Finalement, s'agissant du principe de la proportionnalité au sens étroit, l'intérêt public au bon fonctionnement de l'Université, de même que les libertés de formation et d'enseignement des étudiants et des enseignants, priment sur l'intérêt privé des recourants à pouvoir manifester dans les locaux de l'Université.

3.7.10. Par conséquent, le grief des recourants relatif à la violation de leurs droits fondamentaux doit être rejeté, excepté pour ce qui concerne l'interdiction générale d'occuper les locaux à l'avenir, une telle occupation devant toutefois faire l'objet d'une autorisation préalable conformément à la règlementation en la matière.

4.

Sort du recours, frais de procédure et indemnité de partie

4.1. Au vu de tout ce qui précède, le recours formé par A. doit être déclaré irrecevable.

S'agissant du recours formé par B., C., D., E. et F., il doit être très partiellement admis.

Ainsi, la décision attaquée est modifiée dans le sens où le chiffre IV du dispositif est annulé.

Pour le surplus, la décision querellée est confirmée.

4.2. Il n'est pas perçu de frais de procédure, vu la gratuité de la procédure valant en la matière (art. 47e al. 2 LUni).

4.3. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie, les recourants n'en ayant pas formellement demandée et ceux-ci n'obtenant que très partiellement gain de cause sur leur recours.

(dispositif en page suivante)

La Commission de recours arrête:

1. Le recours formé par A. est irrecevable.
2. Le recours formé par B., C., D., E. et F. est très partiellement admis.

Partant, le chiffre IV du dispositif de la décision de la Rectrice de l'Université de Fribourg du 17 mai 2024 est annulé. Pour le surplus, la décision précitée est confirmée.

3. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
4. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie.

Voie de droit :

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, section administrative, Rue des Augustins 3, 1701 Fribourg, dans les trente jours dès sa notification.

Fribourg, le 8 septembre 2025

La Vice-Présidente

La secrétaire-juriste

Notification: