



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Commission de recours de l'Université de Fribourg  
Rekurskommission der Universität Freiburg**

p.a. Me Frédérique Riesen  
Case postale 310  
1630 Bulle

Tél +41 26 913 91 91

## **Commission de recours de l'Université de Fribourg Arrêt du 13 juillet 2022**

Composition	Vice-Présidente : Géraldine Pontelli-Barras
	Assesseurs : Ambroise Bulamdo, Eric Davoine, Sophie Marchon Modolo, Isabelle Théron
	Secrétaire-juriste: Stéphanie Colella
Parties	<b>A.____, recourant,</b> contre <b>Rectorat de l'Université de Fribourg, autorité intimée,</b> <b>Service d'admission et d'inscription de l'Université de Fribourg,</b> <b>intimé.</b>
Objet	Refus d'admission  Recours du 5 mars 2021 contre la décision du 25 janvier 2021 du Rectorat de l'Université de Fribourg (F 2/2021).

### Considérant en fait :

- A. En avril 2020, A.\_\_\_\_, titulaire d'un diplôme de fin d'études délivré par un lycée italien, a déposé une demande d'admission pour suivre, dès le semestre d'automne 2020, la voie d'études du Bachelor of Arts en lettres en pédagogie curative clinique et éducation spécialisée auprès de la Faculté des lettres et des sciences humaines (ci-après : la Faculté des lettres) de l'Université de Fribourg.
- B. Le 4 mai 2020, le Service d'admission et d'inscription de l'Université de Fribourg (ci-après : le SAI) a informé A.\_\_\_\_ que son dossier était incomplet alors qu'il aurait dû être complet au 30 avril 2020. Le SAI a cependant offert la possibilité à l'intéressé de le compléter jusqu'au 5 mai 2020 et, dans ce cadre, il l'a rendu attentif au fait que son Europass n'était pas accepté comme preuve de compétences linguistiques suffisantes. Le SAI l'a ainsi invité à consulter les Directives du Rectorat du 2 décembre 2019 relatives à la preuve de compétences linguistiques suffisantes pour l'admission à l'Université de Fribourg pour l'année académique 2020/2021 (ci-après : les Directives linguistiques).
- C. En date du 5 mai 2020, A.\_\_\_\_, sous la plume de son père, a répondu au SAI qu'il était convaincu que son diplôme de fin d'études démontrait suffisamment son niveau B2 en français et qu'il était à même de s'exprimer convenablement dans cette langue. Selon lui, le fait qu'il ait pu accomplir une partie de son service civil en suisse romande confirmait également ses dires.
- D. Le 7 mai 2020, le SAI a posé plusieurs questions relatives au parcours scolaire de A.\_\_\_\_ et, à cette occasion, il lui a rappelé qu'un diplôme de langues reconnu par l'Université de Fribourg était nécessaire pour être admis. Dans sa réponse du 11 mai 2020 au SAI, A.\_\_\_\_ a notamment demandé au SAI s'il était possible qu'il « passe et présente à la prochaine échéance utile un diplôme de français reconnu par l'Université de Fribourg ».
- E. Après avoir reçu différents documents complémentaires relatifs à la scolarité de A.\_\_\_\_ en Italie, le SAI a indiqué, le 27 juillet 2020, que son dossier était transmis à la Faculté des lettres et que dès qu'il aurait reçu leur réponse, il lui enverrait la décision finale par courriel. Entre le 31 juillet 2020 et le 18 août 2020, A.\_\_\_\_ a eu plusieurs échanges avec la Faculté des lettres visant à préciser et compléter son dossier. Le 18 août 2020, la Faculté des lettres lui a indiqué que son dossier était validé pour la rentrée et qu'il recevrait prochainement des nouvelles du SAI.
- F. Par décision du 7 septembre 2020, communiquée par courriel avec accusé de réception, le SAI a admis A.\_\_\_\_ dans la voie d'études du Bachelor of Arts en lettres en pédagogie curative clinique et éducation spécialisée, sous réserve de remplir les deux conditions suivantes : (i) présentation d'une preuve de compétences linguistiques suffisantes en français ou en allemand d'ici le 14 septembre 2020 ; et (ii) présentation, pour vérification, de l'original de son diplôme d'ici le 14 septembre 2020.

- G. Le 2 septembre 2020, la Faculté des lettres a contacté tous les élèves inscrits en 1<sup>ère</sup> année du Bachelor of Arts en lettres en pédagogie curative clinique et éducation spécialisée pour les inviter à s'inscrire à une séance d'information.
- H. En date du 14 septembre 2020, A.\_\_\_\_\_ n'a présenté aucune preuve de compétences linguistiques suffisantes au SAI. A cette même date, il a contacté le SAI pour obtenir une adresse email de l'Université de Fribourg afin de pouvoir s'inscrire à des cours. Ce service lui a répondu, le 15 septembre 2020, qu'il ne pouvait débiter les cours au semestre d'automne 2020 dans la mesure où il n'avait pas été admis définitivement à l'Université de Fribourg.
- I. Le 7 octobre 2020, A.\_\_\_\_\_ a déposé un recours auprès du Rectorat de l'Université de Fribourg (ci-après : le Rectorat) contre la décision de non-admission du SAI du 7 septembre 2020, critiquant notamment le fait que ladite décision lui ait été communiquée uniquement par courriel et invoquant une violation des articles 70 et 84 CPJA et des règles de la bonne foi. Le 12 novembre 2020, la SAI s'est déterminé et a conclu au rejet du recours. Le 1<sup>er</sup> décembre 2020, A.\_\_\_\_\_ a indiqué qu'il renonçait à répliquer.
- J. Par décision du 25 janvier 2021, le Rectorat a rejeté le recours de A.\_\_\_\_\_ et a confirmé sa non-admission à l'Université de Fribourg. En substance, cette autorité a reconnu que la décision du SAI du 7 septembre 2020 aurait dû être notifiée par voie postale et non par courriel, mais ce vice de notification était « corrigé » par le fait que l'intéressé n'avait subi aucun préjudice et avait été en mesure de recourir contre cette décision dans le délai imparti. Le Rectorat a également estimé que la décision litigieuse étant une décision négative, elle ne pouvait pas être assortie d'un effet suspensif et ne violait donc pas les articles 70 et 84 CPJA. Enfin, l'exigence de compétences linguistiques reconnues par l'Université de Fribourg avait été rappelée à plusieurs reprises par le SAI à l'intéressé, qui ne pouvait dès lors se prévaloir de sa bonne foi, notamment face aux informations reçues par la Faculté des lettres qui avait « validé » son dossier d'admission uniquement sous l'angle matériel, en réservant la validation formelle du SAI.
- K. Le 5 mars 2021, A.\_\_\_\_\_ a recouru auprès de l'autorité de céans contre la décision du Rectorat du 25 janvier 2021, en concluant à l'annulation de ladite décision et à celle du SAI du 7 septembre 2020, et à son admission à l'Université de Fribourg.
- L. Invité à se déterminer sur le recours de A.\_\_\_\_\_, le Rectorat s'en tient à sa décision du 25 janvier 2021.
- M. Il sera revenu ci-après sur les éléments de fait pertinents pour autant que cela s'avère nécessaire.

## En droit :

1. Formé contre la décision du Rectorat de l'Université de Fribourg du 25 janvier 2021, notifiée le 10 février 2021, le recours l'a été dans le délai et les formes prescrits par les articles 79 ss du code de procédure et de juridiction administratives (RSF 150.1, CPJA). Il est recevable en vertu de l'article 47c al. 1 de la loi sur l'Université de Fribourg (RSF 431.0.1, LUni) et de l'article 117 du CPJA.

Selon la règle générale de l'article 76 CPJA, la qualité pour recourir est notamment donnée à quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), de sorte que A. \_\_\_\_\_ a manifestement qualité pour agir. Le recours ayant été déposé selon les prescriptions de l'article 81 CPJA, il est recevable en la forme et la Commission de recours peut entrer en matière sur ses mérites.

2. Conformément aux articles 77 et 78 al. 1 CPJA et à l'article 7 al. 1 du Règlement sur l'organisation et la procédure de la Commission de recours de l'Université de Fribourg (RSF 430.0.141), le recours devant la Commission de recours peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation, la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents et l'inopportunité ou la disproportion d'une sanction disciplinaire.

Toutefois, en vertu de l'article 96a CPJA, l'autorité de recours examine avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation (al. 1). Tel est le cas en particulier des décisions relatives à l'évaluation du travail, des aptitudes et du comportement d'une personne, d'une part, et à l'octroi d'une prestation à laquelle la législation ne donne pas un droit (al. 2).

3. En premier lieu, le recourant invoque implicitement une constatation inexacte et incomplète des faits pertinents (art. 77 al. 1 let. b CPJA). Il estime que le Rectorat aurait dû inviter le SAI à produire le dossier de la cause, de sorte qu'à défaut de l'avoir fait, le Rectorat n'était pas en mesure d'établir correctement tous les faits pertinents.
  - 3.1. Selon l'article 45 al. 1 CPJA, l'autorité procède d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties. Dans le cadre d'une procédure de recours, l'article 89 al. 1 CPJA prévoit en outre que l'autorité d'instruction communique le mémoire de recours à l'autorité qui a pris la décision attaquée et, le cas échéant, aux autres parties, en leur impartissant un délai pour présenter leurs observations ; elle invite en même temps l'autorité inférieure à produire son dossier.

Il découle de ces dispositions que, conformément à la maxime inquisitoire qui prévaut en procédure administrative, l'autorité doit établir spontanément tous les faits pertinents ou déterminants pour assurer une application correcte de la loi. C'est l'autorité qui supporte en principe la responsabilité de l'établissement des faits et qui décide du genre et de l'étendue des mesures d'instruction à prendre en disposant d'un large pouvoir d'appréciation. Si l'état de fait lui paraît suffisamment élucidé, elle renonce à d'autres mesures d'instruction même

si toutes les possibilités d'investigation n'ont pas été épuisées (Benoît BOVAY, *Procédure administrative*, 2<sup>ème</sup> éd., 2015, p. 223-224). De plus, l'autorité peut renoncer à administrer des moyens de preuves s'il lui apparaît que leur administration serait de toute façon impropre à entamer la conviction qu'elle s'est forgée sur la base de pièces écrites ayant une haute valeur probatoire (cf. ATF 137 III 208 consid. 2.2 ; ATF 134 I 140 consid. 5.2 ; ATF 133 II 384 consid. 4.2.3).

- 3.2. En l'espèce, le Rectorat a établi les faits en se fondant sur les éléments contenus dans le mémoire de recours et les pièces produites par le recourant lui-même. Il s'est ainsi essentiellement basé sur les nombreux courriels échangés entre ce dernier (respectivement son père agissant pour son compte), les collaborateurs du SAI et, dans une moindre mesure, la Faculté des lettres. Le contenu de ces documents écrits reflète fidèlement les événements ayant conduit à l'adoption de la décision du SAI du 7 septembre 2020 et cette autorité n'a du reste pas jugé nécessaire de les contester ou de les préciser dans sa détermination du 12 novembre 2020. On ne distingue dès lors pas quels faits de la décision attaquée le Rectorat aurait mal établi – respectivement quels faits il aurait été empêché d'établir – à cause de l'absence de la production du dossier du SAI, et le recourant ne l'étaye d'ailleurs pas non plus.

Certes, le dossier de la cause auprès du SAI contient certainement davantage d'informations sur le recourant, notamment quant à son parcours scolaire (les examens passés en Italie, les notes obtenues, les échanges de courriels entre le SAI et les établissements scolaires italiens, etc.). Toutefois, la pertinence de ces faits pour la présente cause n'est pas établie. En effet, l'objet de la contestation devant l'autorité intimée et la Commission de céans porte uniquement sur la conditionnalité de l'admission du recourant à l'exigence d'une preuve des compétences linguistiques suffisantes. L'intéressé ne conteste ainsi aucun autre élément de faits que ceux relatifs à cette exigence, et il ne formule du reste aucun grief relatif à d'autres faits dans son mémoire de recours. Ainsi, dans la mesure où le recourant a produit tous les documents propres à établir les faits pertinents de la cause, on ne voit pas en quoi le fait que le Rectorat ait renoncé à requérir du SAI qu'il produise l'ensemble de son dossier aurait pu conduire à une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents par cette autorité. Par conséquent, ce grief doit être rejeté.

4. En second lieu, le recourant se plaint d'une violation de l'article 68 CPJA. Selon lui, la décision du SAI du 7 septembre 2020 ne serait pas valable dans la mesure où elle lui aurait été notifiée par voie électronique au lieu de la voie postale.
- 4.1. Conformément à l'article 42 al. 1 du 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 (ci-après : le Règlement d'admission), les décisions de l'Université de Fribourg relatives à l'admission ou aux études sont notifiées par la voie postale ou électronique. La communication électronique a lieu par le biais du portail étudiant.

Eu égard à la notification de décisions destinées à des personnes n'étudiant pas à l'Université de Fribourg – et ne bénéficiant donc d'aucun accès au portail étudiant – c'est l'article 68 al. 1 CPJA qui s'applique, à défaut de dispositions spécifiques dans le

Règlement d'admission. Selon cette disposition, l'autorité notifie sa décision aux parties par écrit, selon un des modes prévus par les articles 34 et 35 CPJA. Au terme de l'article 34 CPJA, l'autorité adresse ses communications par la poste, si nécessaire par envoi recommandé, avec ou sans accusé de réception. Au besoin, elle peut le faire par l'entremise d'un agent public (al. 1). Lorsque la partie est représentée, l'autorité adresse ses communications au représentant tant qu'elle n'a pas été informée de la fin du mandat (al. 2).

- 4.2. En l'espèce, le Rectorat a admis, dans la décision attaquée, que la décision du SAI aurait dû être notifiée par voie postale, et non par voie électronique, conformément à l'article 68 al. 1 CPJA. Cette autorité a toutefois relevé que cette négligence procédurale n'avait entraîné aucun préjudice pour le recourant, qui avait pu prendre connaissance de la décision litigieuse et recourir dans le délai imparti, de sorte que le vice de notification avait pu être « corrigé ». Cette appréciation ne porte pas le flanc à la critique.

En effet, contrairement à ce qu'affirme le recourant, l'irrégularité de la notification n'est pas, en soi, un motif d'invalidité de la décision elle-même (Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2<sup>ème</sup> éd., p. 531) mais elle a pour conséquence que les parties ne doivent en subir aucun préjudice (cf. *mutatis mutandis* ATF 138 I 49 consid. 8.3.2 et les références citées). En l'espèce, le recourant se plaint de la notification irrégulière de la décision du SAI mais ne prétend ni ne démontre avoir subi un quelconque dommage du fait de cette dernière. Sur ce point, on peine à comprendre ce que le recourant entend déduire de la jurisprudence citée à l'appui de ce grief, qui rappelle précisément que l'existence de vices dans la notification ne s'accompagne pas de la nullité de la décision concernée si la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité et que la protection des parties est ainsi suffisamment réalisée (cf. ATF 122 I 97 consid. 3a/aa). Ce grief doit donc également être rejeté.

5. Le recourant invoque encore une violation de l'article 70 CPJA. Selon lui, la décision du SAI du 7 septembre 2020 n'était pas exécutoire avant l'échéance du délai de recours, de sorte que le courriel du SAI du 17 (*recte* : 15) septembre 2020 lui empêchant l'accès aux cours violerait cette disposition.
- 5.1. L'article 44 al. 3 du Règlement d'admission prévoit que les décisions du Service compétent pour l'admission et l'immatriculation peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Rectorat, dans les trente jours suivant la notification de la décision. L'article 84 al. 1 CPJA précise en outre que le recours a effet suspensif. Conformément à l'article 70 al. 1 CPJA, une décision est exécutoire lorsqu'elle ne peut plus être attaquée par une réclamation ou un recours (let. a), ou lorsque la réclamation ou le recours n'a pas d'effet suspensif (let. b), ou lorsque l'effet suspensif a été retiré (let. c).

A cet égard, les jurisprudences fribourgeoise et fédérale ont précisé que l'effet suspensif, au sens de l'article 84 al. 1 CPJA, ne peut avoir pour objet qu'une décision positive, soit qui confère un droit, impose une obligation ou constate l'existence de l'un ou de l'autre (cf. arrêt du TC du 5 juillet 2021, aff. 603 2021 69 ; ATF 117 V 185 consid. 1b).

- 5.2. En l'espèce, le recourant semble déduire de ces dispositions que comme la décision du SAI du 7 septembre 2020 - communiquée le même jour par courriel avec accusé de

réception - est sujette à recours dans un délai de trente jours, elle est automatiquement assortie d'un effet suspensif légal découlant de l'article 84 CPJA, ce qui en diffère le caractère exécutoire. Il se méprend toutefois sur l'interprétation de ces dispositions.

En effet, comme l'a relevé à juste titre l'autorité intimée, la décision du SAI du 7 septembre 2020 subordonne l'admission du recourant notamment à la condition qu'il prouve ses compétences linguistiques avant le 14 septembre 2020. L'admission de l'intéressé était donc soumise à la réalisation d'une condition suspensive dont l'accomplissement dépendait de la présentation, par le recourant lui-même et dans un certain délai, d'une preuve de compétences linguistiques reconnue par l'Université de Fribourg. L'invocabilité des droits et l'exigibilité des obligations créées par la décision du SAI ne pouvaient donc intervenir qu'au moment de la survenance de la condition suspensive. La réalisation de cette condition fait ainsi directement produire des effets à la décision qu'elle concerne (cf. arrêt du TF 2A\_416/2002 du 21 mai 2003 consid. 4.1), de sorte qu'en l'absence de survenance de ladite condition, la décision ne modifie pas la situation de fait ou de droit antérieure du recourant.

Or, en l'occurrence, le recourant n'a pas produit la preuve requise à l'expiration du délai prévu – ce qu'il ne conteste d'ailleurs pas – de sorte que la décision n'a jamais déployé d'effets ni modifié sa situation juridique. L'intéressé ne s'étant vu conférer aucun nouveau droit ni imposer aucune nouvelle obligation du fait de la décision du SAI, celle-ci doit être qualifiée de décision négative, ce qui implique que le recours contre cette dernière ne jouit pas d'un effet suspensif, au sens de l'article 70 al. 1 let. b CPJA, et qu'elle était directement exécutoire.

Il en découle que c'est à bon droit que le SAI n'a pas autorisé le recourant à suivre les cours au semestre d'automne 2020. En effet, selon l'article 4 du Règlement d'admission, c'est l'admission qui confère le droit de s'immatriculer dans une voie d'études. L'article 23 let. a dudit Règlement précise en outre que l'immatriculation confère le droit de suivre des cours en vue de l'obtention d'un titre académique, de se présenter à des examens, de bénéficier de l'encadrement des travaux écrits et de les déposer. A défaut d'avoir été admis à l'Université de Fribourg en date du 14 septembre 2020, le recourant ne peut se prévaloir d'aucun droit à suivre les cours de l'Université de Fribourg, de sorte que le Rectorat a correctement appliqué les règles et les principes pertinents au cas d'espèce.

6. Enfin, le recourant invoque une violation des règles de la bonne foi (art. 9 Cst.) en lien avec, d'une part, l'absence de réponse du SAI relative à sa demande du 11 mai 2020 de pouvoir présenter, à la prochaine échéance utile, un diplôme de français reconnu par l'Université de Fribourg, et, d'autre part, les informations reçues de la Faculté des lettres quant à la validation de son dossier d'admission et à l'invitation à une séance pour les nouveaux étudiants.
- 6.1. A cet égard, il sied tout d'abord de relever que la décision attaquée mentionne correctement les dispositions et les principes applicables relatifs à la protection de la bonne foi, de même que les conditions, issues de la jurisprudence, auxquelles des déclarations ou un comportement d'une autorité pourraient justifier de protéger la confiance légitime des

citoyens. Dans la mesure où le recourant ne conteste pas ces principes et ne remet pas en cause la jurisprudence y relative, il suffit de renvoyer à la décision attaquée sur ce point.

- 6.2. Ensuite, en ce qui concerne l'absence de réponse du SAI à la demande du recourant du 11 mai 2020, le Rectorat a relevé que cette autorité aurait été bien avisé de lui répondre, mais que cette absence de réponse ne constituait pas une violation de la bonne foi. En effet, l'exigence d'un diplôme de langue avait été rappelée au recourant à plusieurs reprises par le SAI ; aucune information contraire relative à une éventuelle absence de cette exigence ne lui avait été communiquée ; l'intéressé était en outre libre d'exprimer toutes hésitations sur ce point au SAI entre les mois de mai et septembre 2020, ce qu'il n'avait pas fait ; et le SAI ne lui avait fourni aucun renseignement inexact.

Or, sur ce point, le recours ne contient aucun élément justifiant de s'éloigner de l'appréciation effectuée par le Rectorat. En effet, le recourant n'étaye pas en quoi les conditions d'une violation de la bonne foi seraient remplies et il ne remet pas réellement en cause les éléments ayant fondés l'appréciation du Rectorat. Il se contente en réalité de présenter sa propre appréciation de la situation et d'exprimer son désaccord avec le SAI et le Rectorat. Dans ce contexte, son affirmation selon laquelle il pensait, de bonne foi, que ses différents diplômes d'études et séjours en suisse romande suffisait à établir son niveau de français tombe à faux. En effet, il avait été dûment informé à tout le moins à trois reprises (4 mai 2020, 7 mai 2020 et 7 septembre 2020) de la nécessité de produire une preuve de compétences linguistiques reconnues par l'Université de Fribourg et il avait été rendu attentif, à chacune de ces reprises, à l'existence des Directives linguistiques. Dans la mesure où aucune violation du droit ne saurait être reprochée au Rectorat, ce grief doit être rejeté.

- 6.3. En ce qui concerne le courriel du 2 septembre 2020 de la Faculté des lettres invitant le recourant à une séance d'information, et celui du 18 août 2020 « validant » son dossier, la Commission de céans ne peut que constater que la décision attaquée explique à bon escient et de manière circonstanciée les raisons pour lesquelles ces éléments ne constituent pas une violation de la bonne foi du recourant. En particulier, il ressort des nombreux échanges entre le SAI et le recourant que ce dernier ne pouvait pas, de bonne foi, ignorer que la Faculté des lettres n'était pas l'autorité compétente pour prononcer son admission. Ainsi, le recourant se contente en réalité d'opposer, à nouveau, sa propre vision de la situation sans toutefois parvenir à démontrer que le SAI ou le Rectorat ait procédé de façon contraire au droit. Partant, ce grief doit également être rejeté.

7. Il découle de l'ensemble des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision du Rectorat du 25 janvier 2021, confirmée.

Conformément à l'article 47e al. 2 LUni, la procédure devant la Commission de recours est gratuite. Il ne sera, par conséquent, pas prélevé de frais de procédure bien que les conclusions du recourant soient rejetées.



**La Commission de recours arrête:**

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais de justice.

**Voie de droit :**

Le présent recours peut faire l'objet d'un recours au Tribunal cantonal, section administrative, Rue des Augustins 3, Case postale 1654, 1701 Fribourg, dans les trente jours dès sa notification.

Fribourg, le 13 juillet 2022

La Vice-Présidente

La secrétaire-juriste