



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

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

p.a. Me Elias Moussa  
Case postale 822  
1701 Fribourg

Tél +41 26 322 37 37, Fax +41 26 323 29 55

## **Commission de recours de l'Université de Fribourg Arrêt du 27 avril 2017**

Composition	Président :	Markus Julmy
	Assesseurs :	Eric Davoine, Michel Heinzmann, Sarah Riedo, Isabelle Théron
	Secrétaire-juriste:	Elias Moussa
Parties	<b>A.____, recourante 1,</b> et <b>B.____, recourante 2,</b> contre <b>C.____, intimé,</b> et <b>Commission de recours de l'AGEF, autorité intimée.</b>	
Objet	AGEF ; Qualité de membre de l'UNES et cotisation 2015 (F 2/2016) Recours du 19 janvier 2015 contre la décision de la Commission de recours de l'AGEF du 4 décembre 2015	

## Considérant en fait :

- A. L'Union des Etudiant-e-s de Suisse (UNES) est une association conformément aux articles 60 et suivants du Code civil suisse, avec son siège à Berne. L'UNES a notamment pour but de représenter les intérêts matériels et idéaux des étudiant-e-s sur le plan national et international. Ses membres se composent des membres ordinaires (sections) et des membres associés organisés soit sous forme d'association, soit sous forme de corporation de droit public. Les sections de l'UNES sont des organisations d'étudiant-e-s provenant des hautes écoles reconnues en Suisse ou d'établissements d'enseignement supérieur. Les membres sont tenus de respecter les statuts de l'UNES, et, en particulier, de verser les cotisations fixées par l'assemblée des délégué-e-s.
- B. Les étudiant-e-s et les auditeurs et auditrices de l'Université de Fribourg forment l'Association Générale des Etudiant-e-s de l'Université de Fribourg (AGEF). L'AGEF est une corporation de droit public ayant son siège à Fribourg et tendant à promouvoir et représenter les intérêts communs de ses membres. Elle est une section membre de l'UNES et paie annuellement une cotisation, soumise au vote du Conseil des Etudiants, l'organe législatif de l'AGEF.
- C. Le 23 octobre 2013, dans le cadre des débats concernant la cotisation de l'AGEF pour l'UNES pour l'année 2014, le Conseil des Etudiants a accepté à une majorité évidente une motion avec le terme suivant : « *Voulez-vous rester à l'UNES* ». Dans le cadre du même débat, le Conseil des Etudiants a accepté à une majorité évidente une motion fixant la cotisation pour l'année 2014 à Frs. 40'000.00 et précisant que « *l'AGEF se chargera de changer le système de cotisation de l'UNES pour que, à long terme, la cotisation de l'AGEF se rapproche, à situation égale, de 40'000 CHF. Si ce n'est pas le cas avant novembre 2014, alors l'AGEF quittera l'UNES* ». Le terme exact de cette motion a été accepté à l'unanimité par le Conseil des Etudiants lors de sa séance du 13 novembre 2013.
- D. Durant sa séance du 8 octobre 2014, le Conseil des Etudiants a accepté de verser une cotisation de Frs. 47'792.00 à l'UNES pour l'année 2015. Contre cette décision, C.\_\_\_\_, à l'époque étudiant de droit au sein de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg et membre du Conseil des Etudiants, a recouru en date du 8 novembre 2014 auprès de la Commission de recours de l'AGEF en concluant à la nullité de la décision querellée et à la constatation que l'AGEF avait valablement décidé de quitter l'UNES en application de la décision du 23 octobre 2013.
- E. Par décision du 4 décembre 2015, la Commission de recours de l'AGEF a admis le recours interjeté par C.\_\_\_\_, a constaté la nullité de la décision du 8 octobre 2014 du Conseil des Etudiants, a déclaré la décision du 23 octobre 2013 comme directement applicable, a constaté que la condition suspensive de la décision du 23 octobre 2013 était réalisée si bien que l'AGEF avait valablement quitté l'UNES et a invité le comité exécutif de l'AGEF à prendre les mesures nécessaires pour quitter définitivement l'UNES.
- F. Le 19 janvier 2016, A.\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_, étudiante au sein de la Faculté des lettres de l'Université de Fribourg, ont déposé un recours auprès de la Commission de céans contre la décision du 4 décembre 2015 de la Commission de recours de l'AGEF. Ils concluent à

l'admission du recours, à l'annulation de la décision du 4 décembre 2015 et à la constatation que la décision du 8 octobre 2014 fixait valablement le montant de Frs. 47'792.00 à titre de cotisation de membres de l'UNES pour l'année 2015.

- G. Par courrier du 29 janvier 2016, la Commission de recours de l'AGEF a conclu au rejet du recours du 19 janvier 2016.
- H. En date du 9 mars 2016, le Comité exécutif de l'AGEF a déposé sa détermination qui renvoyait à son mémoire de réponse du 23 septembre 2015 produit dans le cadre de la procédure antérieure. Implicitement, le Comité exécutif a conclu à l'admission du recours.
- I. Bien qu'invité en temps utile, le Conseil des Etudiants a renoncé à déposer des observations.
- J. Le 6 juin 2016, C. \_\_\_a, à son tour, déposé sa détermination et a conclu à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet.
- K. Par courrier du 7 juillet 2016, A. \_\_\_et B. \_\_\_ont renoncé à émettre des contre-observations.
- L. Il sera fait état du détail des arguments des parties dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige.

## En droit :

1. L'intimé invoque que la Commission de céans ne serait pas compétente pour connaître du présent recours, arguant que la décision querellée ne constitue pas une décision au sens de l'art. 4 CPJA.
  - 1.1 La Commission de recours de l'Université de Fribourg connaît des recours contre les décisions prises en dernière instance par le Rectorat, par une faculté, par une autre unité d'enseignement et de recherche, par une commission universitaire ou par un organe d'un corps universitaire ; l'art. 35 al. 1 let. d ch. 2 ainsi que la législation sur le personnel de l'Etat sont réservés (art. 47c de la loi du 19 novembre 1997 sur l'Université (LUni, RSF 431.0.1). La procédure devant la Commission de recours de l'Université est régie par le Code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA, RSF 150.1 ; art. 47e al. 1 LUni ; art. 12 du règlement du 26 février 2015 sur l'organisation et la procédure de la Commission de recours de l'Université de Fribourg, RCRU, RS 1.2.10).

Sont des décisions au sens de l'art. 4 al. 1 CPJA les mesures de caractère obligatoire prises dans un cas d'espèce en application du droit public et qui ont pour objet : de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a) ; de constater l'existence, l'inexistence ou le contenu de 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). Sont aussi des décisions les décisions incidentes, les mesures relatives à l'exécution, les décisions prises sur recours ou sur action ainsi que les décisions rendues à la suite des procédures particulières prévues aux articles 103 à 112 CPJA (art. 4 al. 2 CPJA). Les décisions sont sujettes à recours (art. 113 CPJA).
  - 1.2 En l'espèce, il convient de constater que la décision attaquée du 4 décembre 2015 de la Commission de recours de l'AGEF constitue bien une décision prise sur recours au sens de l'art. 4 al. 2 CPJA. En effet, elle a été rendue par la Commission de recours de l'AGEF qui a été saisie d'un recours émanant de l'intimé. L'AGEF quant à elle est une corporation de droit public (art. 1 al. 2 des statuts du 6 mai 2010 de l'Association Générale des Etudiant-e-s de l'Université de Fribourg (ci-après : statuts de l'AGEF ; RS 2.4.0)) et la Commission de recours de l'AGEF un de ses organes (art. 11 al. 1 let. g des statuts de l'AGEF). Conformément à l'art. 32 al. 1 des statuts de l'AGEF, la décision de la Commission de recours de l'AGEF est une décision prise en dernière instance au sens de l'art. 47c LUni.
  - 1.3 Partant, la Commission de recours est compétente pour connaître du présent recours. D'ailleurs, la Commission de céans a déjà eu l'occasion à d'autres reprises de préciser qu'elle était bien compétente pour connaître des recours contre les décisions prises en dernière instance par la Commission de recours de l'AGEF (notamment arrêt du 25 septembre 2003 de la Commission de recours de l'Université dans la cause C.B. et consorts contre Commission de recours de l'AGEF, Conseil des Etudiants et comité de l'AGEF, consid. 1b).
2. Le délai de recours est de 30 jours (art. 47e al. 1 LUni). Selon l'art. 30 al. 1 let. b CPJA, les délais fixés en jours ou en mois par la loi ne courent pas du 18 décembre au 2 janvier inclusivement. La décision du 4 décembre 2015 de la Commission de recours de l'AGEF a

été notifiée aux parties au plus tôt le 5 décembre 2015. Les recourantes ont remis le mémoire de recours à la poste le 19 janvier 2016. Le délai de recours est dès lors observé.

La Commission de recours peut décider par voie de circulation, sauf si l'un de ses membres s'y oppose (art. 47d al. 3 LUni). Puisqu'en l'espèce, la nécessité de débats n'est pas donnée, l'arrêt est rendu par voie de circulation.

3. Se pose d'emblée la question de savoir si les recourantes ont la qualité pour recourir.
  - 3.1 Aux termes de l'art. 76 CPJA, la qualité pour recourir appartient 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) et à toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b). La qualité pour recourir est définie dans les mêmes termes à l'art. 48 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021) et à l'art. 89 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110). L'art. 76 CPJA pose, par conséquent, en matière de qualité pour recourir des exigences identiques aux dispositions fédérales précitées de sorte que la jurisprudence et la doctrine relatives à ces normes peuvent s'appliquer par analogie (JAÏCO CARRANZA/MICOTTI, Commentaire CPJA, Bâle 2006, N. 76.5 ad art. 76 CPJA). En outre, l'art. 111 al. 1 LTF prescrit que la qualité de partie à la procédure devant toute autorité cantonale précédente doit être reconnue à quiconque a qualité pour recourir devant le Tribunal fédéral. Il s'ensuit que l'intérêt que doit faire valoir un recourant doit être défini au moins aussi largement que devant le Tribunal fédéral.
    - 3.1.1 L'intérêt digne de protection représente tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. Cet intérêt consiste dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait. Cela implique que cet intérêt soit direct et concret, le recourant devant se trouver, avec la décision entreprise, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés. Le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général est exclu. Cette exigence a été posée de manière à éviter l'action populaire (ATF 137 II 40 consid. 2.3).
    - 3.1.2 Une association n'a qualité pour recourir à titre personnel que lorsqu'elle remplit les conditions posées par l'art. 76 CPJA. Toutefois, conformément à la jurisprudence, sans être elle-même touchée par la décision entreprise, une association peut être admise à agir par la voie du recours de droit administratif (nommé alors recours corporatif ou égoïste) pour autant, a) qu'elle ait pour but statutaire la défense des intérêts dignes de protection de ses membres, b) que ces intérêts soient communs à la majorité ou au moins à un grand nombre d'entre eux et, enfin, c) que chacun de ceux-ci ait qualité pour s'en prévaloir à titre individuel (ATF 130 I 26 consid. 1.2.1).
    - 3.1.3 Celui qui n'est pas destinataire de la décision attaquée n'est admis à recourir que s'il a participé à la procédure devant l'instance précédente et a succombé en tout ou partie dans ses conclusions (lésion formelle). Il y a exception si la partie a été empêchée sans sa faute d'y participer (BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, Berne 2015, p. 504). En outre,

dans le cadre d'un recours d'un tiers, le tiers qui n'a pas participé à la procédure devant l'autorité précédente peut pour la première fois être nouvellement atteint par la décision ou figurer pour la première fois comme destinataire secondaire (MARANTELLI/HUBER in Waldmann/Weissenberger (édit.), Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, Zurich/Bâle/Genève 2016, N. 23 ad art. 48 PA et les références).

- 3.1.4 De façon générale, la jurisprudence et la doctrine n'admettent que de manière relativement stricte la présence d'un intérêt propre et direct lorsqu'un tiers désire recourir contre une décision dont il n'est pas le destinataire. Les tiers ne sont en effet pas touchés par une décision de la même manière que son destinataire formel et matériel, dans la mesure où elle ne leur octroie pas directement des droits ou leur impose des obligations. En plus d'un intérêt concret, par exemple un intérêt économique au contenu de la décision litigieuse, la qualité pour recourir du tiers suppose qu'il se trouve, avec l'objet de la contestation, dans un rapport suffisamment étroit, respectivement qu'il soit touché avec une intensité supérieure que les autres personnes, ce qui doit être examiné en rapport avec les circonstances concrètes. A défaut, la qualité pour recourir doit être niée. Ainsi, le fait qu'une personne est créancière du destinataire de la décision ne suffit pas à fonder un intérêt digne de protection et, partant, sa qualité pour recourir. Si un intérêt de fait (économique) à la modification de la décision existe, la proximité nécessaire du rapport avec l'objet du litige n'est en revanche donnée que lorsque la décision litigieuse entraîne un préjudice direct pour le tiers (arrêt du Tribunal fédéral 9C\_616/2011 du 5 avril 2012, consid. 3.4 et les références). En plus de ce rapport suffisamment étroit, la personne intervenante doit retirer un avantage pratique d'une éventuelle annulation ou modification de la décision contestée, en d'autres termes, sa situation doit pouvoir être influencée de manière significative par l'issue de la procédure. L'intérêt digne de protection réside dans le fait d'éviter un désavantage matériel ou idéal qui serait causé par la décision entreprise. Un simple intérêt indirect ou le seul intérêt public général - en l'absence de rapport étroit avec l'objet du litige - ne justifie pas la reconnaissance de la qualité de partie (arrêt du Tribunal fédéral 2C\_287/2016 du 17 novembre 2016, consid. 2.2).
- 3.2 En l'espèce, les recourantes ne sont pas les destinataires formels de la décision querellée. Tout au plus, un exemplaire de la décision querellée a été transmis à la recourante 1 « *pour information* ». Pour se voir reconnaître la qualité pour recourir en tant que tiers concernés, il est par conséquent nécessaire qu'elles bénéficient d'un intérêt propre et direct à l'annulation de la décision du 4 décembre 2015 de la Commission de recours de l'AGEF.
- 3.2.1 La recourante 2 est étudiante auprès de la Faculté des lettres de l'Université de Fribourg. A ce titre, et conformément à l'art. 6 al. 1 des statuts de l'AGEF, elle est membre de l'AGEF. En tant que tel, une partie de ses frais d'inscription semestriels sert à payer sa propre cotisation à l'AGEF. En outre, elle est légitimée à agir par la voie d'un recours contre les décisions du Conseil des Etudiants concernant des votations, conformément aux art. 7 let. c et 32 al. 1 des statuts de l'AGEF. Il ressort des procès-verbaux des assemblées des délégué-e-s de l'UNES consultables publiquement sur le site internet [www.vss-unes.ch](http://www.vss-unes.ch) que la recourante 2 a participé en tant que déléguée de l'AGEF aux assemblées de 2014 et de 2015. Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, elle est membre du bureau de l'UNES et depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017 co-présidente de l'UNES. Selon l'art. 29 al. 1 des statuts du

1<sup>er</sup> janvier 2014 de l'UNES, seul-e-s les représentant-e-s des sections ont le droit de motion, de vote et d'élection.

- 3.2.2 Dans la mesure où à travers la décision querellée, l'autorité intimée a constaté que l'AGEF avait valablement quitté l'UNES (ch. 4 du dispositif de la décision querellée) et a imposé au comité exécutif de l'AGEF de prendre les mesures nécessaires pour quitter l'UNES définitivement, conformément à la démission conditionnelle décidée le 23 octobre 2013 (ch. 7 du dispositif de la décision querellée), la recourante 2 risque concrètement de perdre son droit de motion, de vote et d'élection au sein de l'UNES, est dès lors également d'éligibilité. Ce faisant, elle risque également de perdre sa fonction de membre du comité exécutif de l'UNES, respectivement de co-présidente, des compétences dévolues par l'art. 43 des statuts de l'UNES au comité exécutif, respectivement à la co-présidence, ainsi que les dédommagements s'y afférant selon l'art. 19 du règlement du 1<sup>er</sup> janvier 2014 des finances de l'UNES. Par conséquent, force est de constater que la recourante 2 est touchée avec une intensité supérieure aux autres personnes par la décision attaquée et qu'elle dispose d'un intérêt concret et pratique à l'annulation ou la modification de la décision querellée pour ne pas perdre ses droits et fonctions susmentionnés.
- 3.2.3 Le fait que la recourante 2 n'ait pas participé à la procédure devant l'autorité précédente ne saurait faire obstacle au fait qu'elle a bien la qualité pour recourir. En effet, ce n'est que suite à la décision querellée de la Commission de recours de l'AGEF qu'elle est désormais atteinte dans ses intérêts digne de protection. Tel n'était pas le cas dans le cadre de la procédure de recours devant l'autorité précédente. Pour mémoire, l'autorité précédente était saisie d'un recours contre une décision du Conseil des Etudiants du 8 octobre 2014 fixant le montant de la cotisation due par l'AGEF à l'UNES pour l'année 2015. Dans ce sens, on perçoit mal quel intérêt pratique et concret la recourante 2 aurait pu faire valoir durant la procédure devant l'instance précédente, le montant de la cotisation de membre n'ayant notamment aucune influence sur la propre cotisation due par la recourante 2 à l'AGEF, qui s'élève dans tous les cas à Frs. 20.00 par semestre (art. 4 al. 2 des statuts de l'AGEF).
- 3.3 Au vu de ce qui précède, force est de constater que la recourante 2 dispose bien de la qualité pour recourir contre la décision du 4 décembre 2015 de la Commission de recours de l'AGEF. Dès lors, la question de savoir si la recourante 1 dispose également de la qualité pour recourir peut rester ouverte.
4. L'autorité intimée a reconnu la qualité pour recourir à l'intimé dans le cadre de son recours contre la décision du 8 octobre 2014 du Conseil des Etudiants fixant le montant de la cotisation de l'AGEF à l'UNES à Frs. 47'792.00 pour l'année 2015. Dite autorité a estimé que cette qualité pour recourir devait être reconnue puisqu'il ne ressortait pas du mémoire de réponse du 23 septembre 2015 du comité exécutif de l'AGEF que l'intimé n'avait pas d'intérêt à recourir, ni qu'il ne serait pas touché par la décision litigieuse.
- 4.1 Conformément à l'art. 6 al. 1 des statuts de l'AGEF, les étudiant-e-s ainsi que les auditeurs et auditrices deviennent automatiquement membres de l'AGEF lors de leur inscription. A ce titre, ils ont notamment le droit de recourir auprès de la Commission de recours de l'AGEF contre des décisions prises par le Conseil des Etudiants (art. 7 let. c en lien avec

l'art. 32 al. 1 des statuts de l'AGEF). Un règlement règle les détails et la procédure (art. 33 al. 3 des statuts de l'AGEF). L'art. 6 du règlement du 13 octobre 2013 de la Commission de recours de l'AGEF prévoit que chaque membre de l'AGEF touché par une décision susceptible d'être portée devant la Commission de recours de l'AGEF et qui a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée a la qualité pour recourir.

- 4.2 Il convient de constater que l'art. 6 du règlement du 13 octobre 2013 de la Commission de recours de l'AGEF pose les mêmes exigences que l'art. 76 let. a CPJA concernant l'intérêt digne de protection requis pour se voir reconnaître la qualité pour recourir dans le cadre d'un recours auprès de la Commission de recours de l'AGEF. Par conséquent, la jurisprudence rappelée notamment au consid. 3.1.1 ci-dessus s'applique également à l'intérêt digne de protection exigé par l'art. 6 du règlement du 13 octobre 2013 de la Commission de recours de l'AGEF. Dès lors, pour se voir reconnaître la qualité pour recourir auprès de la Commission de recours de l'AGEF, le recourant doit notamment se trouver, avec la décision attaquée, dans un rapport suffisamment étroit, spécial et digne d'être pris en considération. Il doit être touché dans une mesure et avec une intensité plus grande que l'ensemble des administrés, le recours d'un particulier formé dans l'intérêt d'un tiers ou dans l'intérêt général étant exclu. Or, en l'espèce, l'intimé était certes étudiant au sein de la Faculté de droit de l'Université de Fribourg, membre du Conseil des Etudiants et également à plusieurs reprises délégué de l'AGEF aux assemblées des délégué-e-s de l'UNES. Toutefois, il est à tout le moins douteux que ces faits suffisent pour admettre que par la décision du 8 octobre 2014, il était touché avec une intensité supérieure aux autres étudiants inscrits à l'Université de Fribourg, aux autres membres du Conseil des Etudiants ou aux autres délégué-e-s de l'AGEF à l'assemblée des délégué-e-s de l'UNES. Mais, surtout, force est d'admettre que l'intimé ne pouvait retirer aucune utilité pratique pour lui-même en cas d'admission de son recours contre la décision du 8 octobre 2014 fixant la cotisation pour l'année 2015 de l'AGEF à l'UNES. En effet, la décision de fixer le montant de la cotisation 2015 à Frs. 47'792.00 n'entraînait aucun préjudice à l'intimé, lequel se devait de toute manière de s'acquitter de sa cotisation à l'AGEF de Frs. 20.00 par semestre (art. 4 al. 2 des statuts de l'AGEF), indépendamment du montant de la cotisation de l'AGEF à l'UNES. C'est donc en violation de l'art. 6 al. 1 du règlement du 13 octobre 2013 que la Commission de recours de l'AGEF a reconnu à l'intimé la qualité pour recourir, celui-ci n'étant en réalité pas touché par la décision attaquée du 8 octobre 2014 et ne disposant pas d'un intérêt digne de protection à l'annulation ou la modification de dite décision, conformément à la jurisprudence précitée.
- 4.3 Pour cette raison déjà, le recours doit être admis.
5. En outre, les recourantes font grief à l'autorité intimée d'avoir commis un abus de son pouvoir d'appréciation en admettant le recours du 8 novembre 2014 de l'intimé concluant à la nullité de la décision du Conseil des étudiants du 8 octobre 2014 et à la constatation que l'AGEF avait valablement décidé de quitter l'UNES en application de la décision du 23 octobre 2013, alors que la décision sujette à recours du 8 octobre 2014 portait uniquement sur la question du montant de la cotisation due par l'AGEF à l'UNES pour l'année 2015.



- 5.1 Il y a abus du pouvoir d'appréciation lorsque l'autorité, tout en restant dans les limites du pouvoir d'appréciation qui est le sien, se fonde sur des considérations qui manquent de pertinence et sont étrangères au but visé par les dispositions légales applicables, ou viole des principes généraux du droit tels que l'interdiction de l'arbitraire et de l'inégalité de traitement, le principe de la bonne foi et le principe de la proportionnalité. Commet un excès positif de son pouvoir d'appréciation, l'autorité qui exerce son appréciation alors que la loi l'exclut, ou qui, au lieu de choisir entre les deux solutions possibles, en adopte une troisième. Il y a également excès du pouvoir d'appréciation dans le cas où l'excès du pouvoir est négatif, soit lorsque l'autorité considère qu'elle est liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, ou qu'elle renonce d'emblée en tout ou en partie à exercer son pouvoir d'appréciation (ATF 137 V 71 consid. 5.1).
- 5.2.1 La Commission de recours de l'AGEF est l'organe juridictionnel de l'AGEF (art. 11 al. 1 let. g en lien avec l'art. 32 des statuts de l'AGEF). Elle tranche, sur demande des organes ou des membres individuels de l'AGEF, les différends internes, notamment les conflits d'interprétation et de compétence ainsi que les contestations d'élections et de votation (art. 32 al. 1 des statuts de l'AGEF). Ses membres ne peuvent pas appartenir à un autre organe de l'AGEF, à l'exception de leur section (art. 33 al. 2 des statuts de l'AGEF). Les sections quant à eux réunissent tous les étudiant-e-s et les auditeurs et auditrices d'une même orientation d'étude (art. 15 des statuts de l'AGEF). L'organisation, la procédure et le fonctionnement de la Commission de recours de l'AGEF est régie par son règlement du 13 octobre 2013. Devant la commission de recours de l'AGEF, les recourants peuvent invoquer la violation du droit y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (art. 7 du règlement de la Commission de recours de l'AGEF).
- 5.2.2 Est au bénéfice de l'indépendance judiciaire l'autorité qui est séparée du point de vue organique et personnel des pouvoirs exécutif et législatif ; elle statue sans recevoir d'instructions ou de recommandations des autres pouvoirs ou des parties ; ses décisions ne peuvent pas être annulées par les autorités des autres pouvoirs (cf. BENOÎT BOVAY, op. cit. p. 409.)
- 5.2.3 En l'espèce, il ressort tant des statuts de l'AGEF que du règlement de la Commission de recours de l'AGEF que dite commission est bien indépendante des pouvoirs exécutif et législatif de l'AGEF. Dès lors, force est de constater qu'elle jouit de l'indépendance judiciaire et que les procédures de recours portées devant dite commission relèvent de la procédure juridictionnelle administrative.
- 5.3.1 En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement, d'une manière qui la lie sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation (*Anfechtungsgegenstand*) qui peut être déféré en justice par voie de recours. Le juge n'entre donc pas en matière, en règle générale, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation. L'objet du litige (*Streitgegenstand*) dans la procédure administrative subséquente est le rapport juridique qui – dans le cadre de l'objet de la contestation déterminé par la décision – constitue, d'après les conclusions du recours, l'objet de la décision effectivement attaquée. D'après cette définition, l'objet de la contestation et l'objet du litige sont identiques lorsque

la décision administrative est attaquée dans son ensemble. En revanche, lorsque le recours ne porte que sur une partie des rapports juridiques déterminés par la décision, les rapports juridiques non contestés sont certes compris dans l'objet de la contestation, mais non pas dans l'objet du litige (arrêt du Tribunal administratif fédéral A-4363/2014 du 4 août 2016 consid. 3.1 et réf. cit. ; arrêt du Tribunal administratif fédéral A-678/2015 du 28 juillet 2015 consid. 3.1 et réf. cit.). Il en découle que le recourant ne peut pas prendre des conclusions qui sortent du cadre des questions qui ont été l'objet de la procédure antérieure (art. 81 al. 3 CPJA). Par conséquent, le litige peut être réduit, mais ne saurait être ni élargi, ni transformé par rapport à ce qu'il était devant l'autorité précédente, qui l'a fixé dans le dispositif de l'arrêt entrepris et qui est devenu l'objet de la contestation (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2). En outre, la décision attaquée constitue non seulement l'une des conditions (formelle) de recevabilité du recours, mais délimite à l'égard du recourant le « cadre » matériel admissible de l'objet du litige. La contestation ne saurait excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou, d'après une interprétation correcte de la loi, aurait dû se prononcer de manière contraignante (principe de l'unité de la procédure ; cf. BENOÎT BOVAY, op. cit. p. 555).

- 5.3.2 En l'espèce, force est de constater que l'autorité intimée était saisie d'un recours dirigé contre le résultat du vote du 8 octobre 2014 du Conseil des Etudiants fixant la cotisation de membre 2015 de l'AGEF à l'UNES à Frs. 47'792.00 (« *Der Beitrag VSS (47'792 Franken) wird angenommen* »). Ce vote ne concernait que la cotisation annuelle à payer par l'AGEF à l'UNES et en aucun cas une décision concernant la qualité de membre de l'AGEF à l'UNES (« *Mitgliedschaft* »), comme le relève à juste titre l'autorité intimée dans sa décision querellée (consid. 7a). Etant donné que la Commission de recours de l'AGEF connaît des recours contre des votations (art. 32 al. 1 des statuts de l'AGEF), c'est bien cette votation, respectivement le résultat de cette votation, qui constituait l'objet de la contestation déféré à la Commission de recours de l'AGEF.
- 5.3.3 Or, l'intimé concluait dans son recours du 8 novembre 2014 à la constatation de la nullité de la votation du 8 octobre 2014, à la constatation que l'AGEF avait, par la voie de son organe législatif, valablement décidé de quitter l'UNES en application de la décision du 23 octobre 2013 et à ce que la Commission de recours de l'AGEF enjoigne le comité exécutif de l'AGEF à entreprendre les démarches auprès de l'UNES afin de quitter cette association. L'autorité intimée, quant à elle, retenait dans le dispositif de sa décision du 4 décembre 2015, l'objet de la contestation du présent recours, ce qui suit :
1. *Le recours est recevable.*
  2. *Le recourant n'a pas fait preuve de mauvaise foi.*
  3. *La décision du 23 octobre 2013 est directement applicable.*
  4. *La condition suspensive s'est réalisée, si bien que l'AGEF a valablement quitté l'UNES.*

5. *La décision du 8 octobre 2014 ne révoque pas la décision du 23 octobre 2013. Il aurait fallu prendre une décision claire et explicite pour une telle révocation.*
6. *Partant, la décision du 8 octobre 2014 est nulle.*
7. *Le comité exécutif de l'AGEF prend les mesures nécessaires pour quitter l'UNES définitivement, conformément à la démission conditionnelle décidée le 23 octobre 2013.*

En d'autres termes, l'autorité intimée a entièrement admis les conclusions de l'intimé.

- 5.4 Au vu de ce qui précède, il convient de constater que comme rappelé ci-dessus (cf. consid. 5.3.2), c'est bien la votation du 8 octobre 2014 du Conseil des Etudiants portant sur le montant de la cotisation de membre 2015 de l'AGEF à l'UNES qui constituait l'objet de la contestation (*Anfechtungsgegenstand*) devant l'autorité intimée, et non pas la question de la qualité de membre de l'AGEF à l'UNES. Dès lors, les conclusions de l'intimé formulées dans le cadre de la procédure de recours devant l'autorité intimée et tendant à la constatation que l'AGEF avait, par la voie de son organe législatif, valablement décidé de quitter l'UNES en application de la décision du 23 octobre 2013 et à ce que la Commission de recours de l'AGEF enjoigne le comité exécutif de l'AGEF à entreprendre les démarches auprès de l'UNES afin de quitter cette association excédaient l'objet de la contestation. En outre, force est de constater que la question de savoir si la condition prévue par la décision du 23 octobre 2013 pour que l'AGEF quitte l'UNES était remplie ou pas relève de la liberté d'appréciation du Conseil des Etudiants. En effet, cette condition avait la teneur suivante : « *l'AGEF se chargera de changer le système de cotisation de l'UNES pour que, à long terme, la cotisation de l'AGEF se rapproche, à situation égale, de 40'000 CHF. Si ce n'est pas le cas avant novembre 2014, alors l'AGEF quittera l'UNES* ». Cette formulation ouverte nécessite manifestement une interprétation, à laquelle s'est d'ailleurs attelée l'autorité intimée (consid. 5a à 5c de la décision querellée). Le Conseil des Etudiants dispose d'un large pouvoir d'appréciation concernant l'interprétation de ses propres décisions. En fixant par décision du 8 octobre 2014 le montant de la cotisation 2015 à Frs. 47'792.-, le Conseil des Etudiants a implicitement estimé que la condition de sa décision du 23 octobre 2013 n'était pas remplie. Il ne ressort ni de la décision querellée, ni du dossier de la cause, qu'en prenant cette décision, le Conseil des Etudiants aurait excédé ou abusé de son pouvoir d'appréciation, étant précisé que contrairement à ce que semble soutenir l'autorité intimée dans la décision querellée (consid. 3), la décision du 23 octobre 2013 ne fait pas partie du « *cadre normatif* », étant donné qu'il ne s'agit justement pas d'une norme, mais bien d'une décision (pour la distinction, cf. JACQUES DUBEY/JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, *Droit administratif général*, Bâle 2014, N. 261 ss et 852 ss).
- 5.5 Partant, en admettant les conclusions susmentionnées de l'intimé, au lieu de les déclarer irrecevables, l'autorité intimée a abusé de son pouvoir d'appréciation. Pour cette raison également, le recours doit être admis.
6. Reste à trancher la question litigieuse de savoir si le résultat de la votation du Conseil des Etudiants du 8 octobre 2014 est nul, dans la mesure où la nullité d'une décision doit être constatée en tout temps et d'office par toutes les autorités saisies, de même que par la voie

d'un recours (ATF 138 II 501 consid. 3.1). L'autorité intimée a constaté la nullité de dite votation dans la décision querellée du 4 décembre 2015, alors que les recourantes soutiennent la validité de cette décision.

- 6.1 Une décision est nulle, c'est-à-dire absolument inefficace, que si le vice qui l'affecte est particulièrement grave, s'il est manifeste ou du moins facilement décelable et si, de surcroît, la sécurité du droit n'est pas sérieusement mise en danger par la constatation de cette nullité. Des vices de fond d'une décision n'entraînent qu'exceptionnellement sa nullité. Entrent avant tout en considération comme motifs de nullité l'incompétence fonctionnelle et matérielle de l'autorité appelée à statuer, ainsi qu'une erreur manifeste de procédure. Ainsi, en règle générale, un acte administratif illégal est simplement annulable dès lors que la plupart des décisions viciées le sont par leur contenu. Reconnaître la nullité autrement que dans des cas tout à fait exceptionnels conduirait à une trop grande insécurité (ATF 138 III 49 consid. 4.4.3).
- 6.2 En l'espèce, l'autorité intimée a constaté la nullité de la décision du 8 octobre 2014 en estimant que la condition suspensive de la décision du 23 octobre 2013 était réalisée et que l'AGEF avait dès lors valablement quitté l'UNES, de telle sorte que de l'avis de l'autorité intimée, la décision du 8 octobre 2014 fixant une cotisation de membre pour l'année 2015 ne faisait plus de sens (cf. consid. 7 de la décision querellée). Toutefois, l'autorité intimée n'a pas mis en évidence que la décision du 8 octobre 2014 aurait été entachée d'un vice particulièrement grave tel que l'incompétence fonctionnelle ou matérielle du Conseil des Etudiants. D'ailleurs, un tel vice ne ressort nullement du dossier de la cause.
- 6.3 Force est dès lors de constater que la décision du 8 octobre 2014 ne peut être qualifiée de nulle. Tout au plus, ladite décision était annulable. Cependant, comme exposé sous le consid. 4 ci-dessus, l'intimé ne disposait pas de la qualité pour recourir contre la décision du 8 octobre 2014, faute d'intérêt digne de protection, de sorte que son recours aurait dû être déclaré irrecevable. Par conséquent, point besoin d'examiner les autres griefs avancés par les recourantes.
7. Au vu de ce qui précède, il convient d'admettre le recours et d'annuler la décision du 4 décembre 2015 de la Commission de recours de l'AGEF.
8. A toutes fins utiles, il sied de rappeler que conformément à l'art. 13 du règlement du 13 octobre 2013 de la Commission de recours de l'AGEF, le recours auprès de cette autorité est muni de l'effet suspensif, sauf s'il a été retiré. Il en va de même du présent recours (art. 84 CPJA). En l'espèce, l'effet suspensif n'a ni été retiré par l'autorité intimée, ni par l'Autorité de céans, de sorte que la décision querellée du 4 décembre 2015 n'a, pour l'heure, pas déployé ses effets (JACQUES DUBEY/JEAN-BAPTISTE ZUFFEREY, op. cit., N. 2047).
9. Selon l'art. 47e RCRU, la procédure devant la Commission de recours est gratuite. Il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 al. 1 CPJA).

### **La Commission de recours arrête:**

1. Le recours est admis.
2. La décision du 4 décembre 2015 de la Commission de recours de l'AGEF est annulée.
3. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué d'indemnité de partie.

### **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 27 avril 2017

Le Président

Le secrétaire-juriste