

Date de dépôt : 24 août 2017

Rapport

de la Commission de l'enseignement supérieur sur :

- a) **PL 11779-A** **Projet de loi de M^{mes} et MM. Emilie Flamand-Lew, Boris Calame, Jean-Michel Bugnion, Sarah Klopmann, Sophie Forster Carbonnier, Frédérique Perler, François Lefort, Yves de Matteis, Christian Frey modifiant la loi sur l'université (LU) (C 1 30) (Délais de recours raisonnables)**
- b) **PL 11780-A** **Projet de loi de M^{mes} et MM. Emilie Flamand-Lew, Boris Calame, Jean-Michel Bugnion, Sarah Klopmann, Sophie Forster Carbonnier, Frédérique Perler, Yves de Matteis, Christian Frey modifiant la loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève (LHES-SO-GE) (C 1 26) (Délais de recours raisonnables)**

Rapport de majorité de M. Patrick Saudan (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Caroline Marti (page 68)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Patrick Saudan

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission de l'enseignement supérieur a examiné ces projets de lois lors des séances qui se sont tenues les 14 janvier, 11 février, 3 mars, 28 avril, 16 et 30 juin, 20 octobre, 10 novembre, 8 décembre 2016 et 19 janvier 2017. Ces séances se sont déroulées sous les présidences bienveillantes de M^{me} Caroline Marti et de M. Jean-François Girardet dès le 28 avril 2016. Le DIP était représenté par M^{mes} Ivana Vrbica, directrice de l'unité des hautes écoles, DIP, et son adjointe M^{me} Tamara Diaz lors de la séance du 8 décembre et par M^{me} Paola Marchesini, directrice administrative du DIP, lors de celle du 16 juin. M^{me} Anne Emery-Torracinta, conseillère d'Etat chargée du DIP, a également assisté régulièrement aux séances consacrées à l'étude de ces projets de lois. Les procès-verbaux ont été rédigés avec diligence par M^{mes} et MM. Nicolas Huber, Sacha Gonczy, Virginie Moro et Tina Rodriguez. Qu'ils en soient vivement remerciés.

Séance du 14 janvier 2016 :

Présentation des PL par M^{me} Emilie Flamand-Lew, première signataire

M^{me} Flamand-Lew remercie la commission de lui offrir l'occasion de présenter ces deux projets de lois, qui seront préavisés par la Commission judiciaire. Ils sont similaires dans leur intention et sont issus d'un constat, tiré de la lecture des médias et d'échos qu'elle a entendus, à savoir que des étudiants perdent souvent plusieurs semestres, voire années, en cas de procédures d'opposition. Certains de ces étudiants se réorientent même parfois. Il s'agit donc d'une situation dommageable pour ces étudiants, mais également pour ces institutions avec des cas qui traînent et des ressources mobilisées pour s'en occuper. Il y a donc le problème de la lenteur de la procédure, tout comme celui de l'effet suspensif. En effet, l'al. 2 de l'art. 21 du Règlement relatif à la procédure d'opposition au sein de l'Université de Genève stipule que « l'autorité dont la décision est susceptible d'opposition peut prévoir qu'une opposition éventuelle n'aura pas d'effet suspensif ». C'est donc l'autorité elle-même qui peut accorder l'effet suspensif, dont on peut alors bien imaginer qu'en pratique, il n'est pas souvent accordé. Les deux

modifications prévues par le PL 11779 concernent l'article 43 de la Loi sur l'université, en y rajoutant tout d'abord un alinéa 3 stipulant que : « L'étudiant éliminé ou l'étudiante éliminée peut continuer sa formation universitaire au moins aussi longtemps que l'opposition interne n'a pas été tranchée, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose. » Dans le cas de la faculté de médecine, par exemple, on pourrait alors considérer qu'il y a un intérêt public à ne pas laisser tous les recourants éventuels accéder à la deuxième année. Le nouvel alinéa 4 permettrait quant à lui de résoudre le problème lié au délai d'ordre d'en principe 30 jours existant dans le règlement interne de l'université. En effet, un délai d'ordre n'est pas opposable et ne court qu'à partir de la fin de l'instruction, qui peut durer fort longtemps. Le délai de trois mois peut se discuter mais semble raisonnable.

Le PL portant sur les HES reprend le même principe, avec quelques petites différences. Ainsi, le règlement interne de la HES-SO comporte un délai de traitement pour les réclamations, mais rien n'est spécifié pour les recours. Le PL introduit donc la même logique, à partir de la saisine de l'autorité de décision, et ajoute également un alinéa sur l'effet suspensif. M^{me} Flamand-Lew juge qu'il pourrait être utile de consulter des juristes pour des précisions très fines, mais l'essentiel a été dit.

Un commissaire (PLR) lit dans le PL que les dernières années ont vu une augmentation importante des recours. M^{me} Flamand-Lew regrette de ne pas avoir de chiffres et demande au Département si celui-ci en possède. M^{me} Vrbica indique ne pas encore avoir reçu de chiffres de l'université. La HES, quant à elle, indique que la très grande majorité des recours est rejetée, ce même à hauteur de 100% pour 2014- 2015, signifiant donc que personne n'a pâti d'un recours qu'il aurait gagné. Le nombre de cas n'a cependant pas été précisé, mais M^{me} Vrbica va relancer les hautes écoles à ce sujet.

Un commissaire (PDC) demande si d'autres universités ou hautes écoles ont déjà pris des dispositions en ce sens. M^{me} Flamand-Lew n'a pas la réponse à cette question.

Un commissaire (S) est très favorable à ce PL, dont il est d'ailleurs signataire. Il dit que pour les HES, il y avait ce critère de six mois et il se demande sur quelle base est proposé ce délai de trois mois à partir de la saisine, ce qui peut être relativement court selon les cas. M^{me} Flamand-Lew dit que pour le premier palier, les HES ont actuellement un délai de 60 jours. Le délai de trois mois est certes un peu arbitraire, mais cela signifie que s'il y a deux instances de recours, cela fait finalement au maximum un semestre de perdu pour l'étudiant. Le but est d'éviter des procédures sur plusieurs années. Elle relève par ailleurs, au vu du 100% de recours rejeté, que même dans un tel cas, il est préférable d'être fixé dès que possible.

Un commissaire (PLR) demande pourquoi il y a de tels délais de réponse. M^{me} Flamand-Lew imagine que certains cas simples se règlent rapidement, mais que dans d'autres cas, par exemple des conflits interpersonnels, c'est plus compliqué. M^{me} Flamand-Lew note qu'un article paru suite au dépôt de ce PL a par exemple incité une étudiante en biologie à la contacter ; celle-là avait vu ses accès coupés du jour au lendemain en raison d'un conflit avec son professeur. Or, celui-ci était parmi les personnes qui devaient ensuite se prononcer sur son cas et elle n'avait en sus aucun moyen de faire accélérer les choses. Le fait que ce soit la même autorité qui voit ses décisions parfois contestées et qui traite les oppositions pose problème. Le commissaire (PLR) se demande si, dans certains cas, il y a une volonté de punir indirectement l'étudiant en ne se dépêchant volontairement pas trop. M^{me} Flamand-Lew laisse le commissaire déduire la réponse à sa question. Elle constate simplement que rien n'oblige à décider plus vite.

Un commissaire (UDC) indique que M^{me} Flamand-Lew a partiellement répondu à sa question. Il se demande pourquoi il y a autant de recours. M^{me} Flamand-Lew pense qu'il faudrait poser ce genre de questions à l'université. Elle indique qu'il arrive parfois qu'un quart de point à un examen fasse rater une année et soit alors l'objet du recours.

Le commissaire (UDC) craint simplement un effet pervers du PL, qui serait l'augmentation du nombre de recours.

M^{me} Flamand-Lew n'est pas une adepte des recours à tout-va et elle pense effectivement qu'il ne faudrait pas que cela renforce la tendance aux recours. Elle estime toutefois que ce n'est pas dans l'intérêt des étudiants de recourir de manière exagérée et de poursuivre leur cursus avec la possibilité d'avoir un échec notifié ultérieurement. Les deux mesures proposées, qui doivent aller ensemble, ne devraient pas changer le fond des décisions.

M^{me} Vrbica dit que les recours longs à traiter concernent souvent des cas compliqués, notamment de nature médicale, qui sont parfois longs à investiguer. Les hautes écoles voient le temps nécessaire au traitement comme étant plutôt favorable à l'étudiant, car il permet de faire des investigations approfondies. A l'école d'avocature par exemple, dont elle fait partie de la direction, elle constate par exemple des recours contre des notes, souvent pour des divergences minimales ou parfois pour des cas d'étudiants qui se sont présentés malades à un examen.

Elle relève par ailleurs que le nombre de recours aux HES est en diminution depuis 2010. Quant au PL, elle constate qu'il ne spécifie pas ce qu'il advient si le délai de trois mois n'est pas respecté et se demande s'il pourrait alors être considéré que le plaignant gagne d'office. Elle demande aussi ce qu'il se

passerait dans les cas de fraude ou plagiat, si la personne concernée pourrait alors continuer ses études, provisoirement du moins. Elle relève que les recours ne sont pas gérés par le DIP, précisément en raison de l'autonomie des hautes écoles. Les recours passent le cas échéant directement à la Chambre administrative. Ce sont ainsi vraiment l'université et les HES qui pourraient répondre aux questions précises des commissaires.

Un commissaire (S) pense que raccourcir le délai est une bonne chose. Il n'y a pas d'enjeu à faire durer les recours. Il pense qu'obtenir des détails chiffrés lors des auditions serait utile, par exemple par rapport au nombre de recours, à leur taux d'acceptation et au temps moyen de traitement.

Un commissaire (MCG) aura des questions pratiques pour les auditionnés. Il se demande s'il n'y aura pas d'effets pervers avec l'effet suspensif, par exemple si une personne peut poursuivre son cursus, puis perdre un recours et devoir se réinscrire à l'année précédente.

Un commissaire (PLR) demande ce qu'il en est des immatriculations, si la personne peut se réinscrire au semestre suivant, si elle est exmatriculée et remboursée en cas d'échec, etc. Sur le fond du PL, il pense que tout le monde est d'accord quant à la volonté de raccourcir les délais. M^{me} Flamand-Lew estime que l'étudiant aura toujours le choix de s'immatriculer ou non pour le semestre suivant. De plus, l'effet suspensif existe déjà puisqu'il est en principe accordé, selon le règlement interne de l'université. Ce PL n'introduit donc pas une possibilité qui n'existerait pas aujourd'hui, mais il inverse la logique actuelle.

Elle précise par ailleurs pouvoir transmettre le nom d'un avocat, M^e Romain Jordan, qui a conseillé plusieurs recourants et serait disposé à répondre le cas échéant aux questions de la commission.

La présidente soumet ainsi les demandes d'auditions évoquées, à savoir celles de la HES, de l'université et de M^e Jordan. Ces trois auditions sont acceptées. M^{me} Vrbica suggère à la commission de contacter par exemple directement le rectorat pour l'université, car plusieurs services peuvent être impliqués dans la gestion des recours.

Séance du 11 février 2016

Audition de M. Michel Oris, vice-recteur, et de M^{me} Natacha Hausmann, directrice des affaires juridiques, UNIGE

La présidente salue la présence des auditionnés et les remercie de leur présence. M. Oris remercie à son tour la commission de leur avoir permis de se positionner là-dessus. Il indique qu'il va donner la parole à M^{me} Hausmann

qui va préciser dans quelles conditions les étudiants peuvent être éliminés, ce qui expliquera en partie pourquoi l'UNIGE ne soutient pas le texte en question. M^{me} Hausmann mentionne que l'article 58 al. 3 des statuts de l'université précise le premier cas de figure d'élimination pour un étudiant qui échoue à un examen – ou une session d'examens – pour lequel il ne peut plus se présenter en vertu du règlement d'études, et le deuxième cas de figure qui est celui où un étudiant ne passe pas les examens ou n'obtient pas les crédits requis dans les délais fixés par le règlement d'études. Elle explique que ce sont les deux cas pour lesquels un étudiant est éliminé de sa faculté, et précise qu'un étudiant qui échoue à un examen, qui conteste sa note, n'est pas forcément un étudiant éliminé de la faculté puisqu'il peut poursuivre ses études, s'il n'est pas en situation d'échec définitif, pendant la procédure d'opposition, de la même manière qu'à certaines conditions il peut se présenter à des examens, voire refaire l'examen contesté s'il a encore une tentative, dans la mesure où il n'est pas éliminé de sa faculté. Elle souligne qu'il est important de faire la distinction entre une contestation de note qui n'entraîne pas nécessairement une élimination et la situation de l'étudiant qui est éliminé. Elle ajoute qu'il est vrai qu'un étudiant en situation d'échec définitif, qui est donc éliminé, ne peut pas poursuivre ses études durant la procédure d'opposition. Elle mentionne que cette pratique a été adoptée car il semblerait que poursuivre ses examens durant son élimination émanant d'un échec ne serait pas bénéfique à l'étudiant. M^{me} Hausmann donne l'exemple d'un étudiant qui réussirait les examens suivant la session faisant l'objet de son recours et qui ne serait en fin de compte pas admis, ce qui l'amènerait à une situation aberrante. Elle précise que, de la même manière, pour un étudiant qui est éliminé à la fin de son bachelor, s'il est autorisé à poursuivre son master en même temps, cela ne serait pas forcément bénéfique pour lui. Elle donne également l'exemple d'un doctorant qui échouerait à son doctorat, mais continuerait à être encadré par le professeur. Elle souligne qu'un étudiant n'est pas seulement éliminé car il a échoué à un examen, mais également parce qu'il a commis une fraude ou un plagiat. Elle mentionne que les raisons sont variées et que ces raisons font qu'un étudiant ne peut pas poursuivre ses études après une élimination. M. Oris souligne qu'il y a eu une augmentation des recours des étudiants depuis son arrivée et mentionne qu'en dehors des contestations de notes pour inégalité de traitement ou équité, il existe aussi des étudiants qui échouent dû à des situations familiales, des problèmes de santé, etc. Il constate qu'auparavant cela était beaucoup plus un travail social qu'un travail judiciaire pour les contestations et indique qu'avant cela était perçu ainsi, alors qu'aujourd'hui le recours aux avocats a obligé les commissions à se professionnaliser beaucoup plus. Il indique que les statistiques montrent que le fait pour un étudiant de prendre ou pas un avocat ne change pas les chances de succès d'un recours,

mais relève que le fait d'avoir un avocat augmente le temps de la procédure. Il explique que si un avocat est pris, plus d'instances sont entendues et que des prolongations sont demandées, de même que des expertises, par exemple. Il mentionne que le texte de loi, tel que fait actuellement, donne une limite de 90 jours mais ne dit pas réellement ce qu'il se passe. Il précise que l'université doit également respecter la loi et remarque que le devoir de diligence incombe à l'université, bien que certains délais ne dépendent pas de l'UNIGE. M^{me} Hausmann mentionne que les temps d'examen de procédures sont incompressibles puisque ce n'est pas en diminuant un délai que l'on diminuera le temps passé sur une procédure de recours. Elle constate que le recours aux avocats entraîne également des délais plus longs et mentionne que le risque avec un délai incompressible est de rallonger le délai. Elle constate que, pour certaines situations, le fait de vouloir restreindre les délais les augmentera. M^{me} Hausmann pense que si les députés souhaitent qu'un délai soit inscrit, il faut prévoir que les commissaires puissent dire qu'il n'est pas possible de statuer dans un délai de trois mois et de le justifier. Elle souligne qu'il faut que les commissaires en charge des recours et des oppositions puissent statuer dans des délais plus longs lorsque cela est nécessaire.

Un commissaire (PLR) demande combien il y a de recours avec avocat par rapport au nombre de recours sans avocat. Il demande pourquoi le professeur devrait suivre l'étudiant durant le temps de recours. Il remarque que les auditionnés ont dit qu'un nombre d'échecs était dû à des plagiats et demande quel est le taux d'élimination pour plagiat. M. Oris répond que la tendance aux recours est clairement à la hausse, mais que cela est difficile à chiffrer puisque certaines facultés ont des statistiques et d'autres pas. Il mentionne que les facultés qui ont des statistiques montrent que 40% des recours sont avec avocat. Il répond ensuite que pour l'encadrement des étudiants, cela concerne les doctorants et mentionne que si l'on applique strictement le projet de loi au doctorant, qui est un étudiant, le fait de ne plus suivre un élève serait un manquement au devoir du professeur. Il répond enfin pour le plagiat que l'université s'est dotée de logiciels pour les repérer et informe qu'il existe des cas de plagiat « bête » (par exemple un post-it oublié), ce qui se termine par un 0 à la session en cours et qui amène l'étudiant à recommencer ses examens. Il mentionne toutefois que s'il est établi qu'il y a plagiat volontaire, une dénonciation est faite au conseil de discipline et il y a exclusion de l'étudiant. Il indique que ces cas sont rares et précise que cela est aussi dû au fait que tous les cas ne sont pas dénoncés. Il observe que certaines facultés font systématiquement passer les travaux des étudiants au logiciel de détection et que cela représente moins de 1% de plagiat.

Le commissaire (PLR) demande comment il est possible de détecter qu'une personne n'a pas écrit elle-même le travail rendu, par exemple. M. Oris répond qu'il y a plusieurs choses, en précisant qu'il y a tout d'abord les travaux intermédiaires avec lesquels il est possible de comparer les travaux dans certaines facultés. Il mentionne ensuite que lorsqu'il y a une soutenance publique, la personne n'arrive pas à répondre aux questions si elle n'a pas écrit son travail elle-même, ce qui se remarque.

Un commissaire (Ve) demande quel est le nombre de recours que l'UNIGE traite, pour avoir une idée du phénomène. Il demande ensuite s'il y a une durée moyenne pour le traitement de ces recours et si un étudiant qui a fait recours a le droit de fréquenter les cours du degré supérieur. Il remarque avoir compris que de poursuivre ses études et passer ces examens peut mettre en porte à faux total la procédure de recours, et demande si une interdiction de passer les examens avant le jugement de recours pourrait être jointe à la loi pour mettre l'UNIGE plus à l'aise. M^{me} Hausmann répond qu'à l'UNIGE l'instruction des oppositions est réglée par un règlement interne, qui prévoit qu'un étudiant en situation d'échec définitif éliminé ne peut pas poursuivre ses études. M. Oris ajoute que si un étudiant a échoué à un examen mais qu'il n'a pas échoué à son programme d'études, il n'est pas exclu de son bachelor ou de sa maîtrise et peut continuer. Il précise que cela concerne uniquement son programme et un échec définitif. M^{me} Hausmann mentionne qu'une élimination nécessite un exposé des motifs avec des points de détail. M. Oris donne l'exemple du bachelor de relations internationales, pour lequel l'étudiant est exclu s'il n'obtient aucun crédit sur les 30 nécessaires durant le premier semestre. M^{me} Hausmann rappelle qu'il faut distinguer l'opposition du recours. Elle précise que l'étudiant éliminé commence par faire une opposition devant l'instance qui a prononcé cette élimination, soit le doyen de la faculté, qui va faire appel à la commission de recours qui va instruire l'opposition et rendre un préavis à l'attention du doyen, à la suite duquel le doyen va prendre sa décision sur la base de ce préavis. Elle mentionne que c'est durant ce processus mené par la commission qu'il y a des actes d'instruction menés qui peuvent prendre du temps. Elle donne l'exemple d'un étudiant éliminé parce qu'il n'a pas pu se présenter à sa session d'examens parce qu'il était malade ou avait un certificat médical pour lequel il y aura peut-être besoin de demander l'avis du médecin-conseil de la faculté, qui rendra ses conclusions qui seront ensuite transmises à l'étudiant, qui aura un délai pour se déterminer sur ces conclusions, etc. Elle mentionne que toute la procédure est ponctuée d'actes d'instruction qui prennent du temps et souligne que la commission formalise le préavis qui sera soumis à l'étudiant, qui aura à nouveau un délai pour se déterminer, ce qui est imposé par la loi sur l'administration genevoise. Elle

observe que la décision sur opposition prise par le doyen prend quelques mois, à moins que le cas soit vraiment problématique, et mentionne qu'ensuite l'étudiant a la possibilité d'aller devant la Chambre administrative de la Cour de justice, moment à partir duquel on parle de recours et qui ne concerne plus l'université. Elle souligne ne pas pouvoir garantir que tous les cas soient réglés en moins de trois mois.

La présidente mentionne que M^{me} Vrbica a donné des chiffres quant au nombre de recours.

Un commissaire (S) relève que le recours sort en quelque sorte de l'université selon les auditionnés puisqu'ils ne sont plus en charge du dossier et demande si, en précisant d'une manière ou d'une autre dans le projet de loi que cela ne concerne que les délais de recours au sein de l'université, il serait possible de garder ce projet de loi. Il indique n'avoir pas compris que certaines facultés arrivent à respecter le délai de trois mois et d'autres pas. M^{me} Hausmann indique comprendre le souci de dire qu'il ne faut pas que cela dure très longtemps puisque cela n'est pas agréable pour l'étudiant, mais elle souligne qu'il faut avoir le temps d'entendre les parties et instruire les actes. M. Oris indique qu'il serait difficile de justifier un refus des délais que l'avocat aurait demandés par exemple. Il donne aussi l'exemple d'un étudiant dont le permis de séjour en Suisse est en jeu. Il ajoute qu'en ce qui concerne les différentes facultés, il y a le problème de taille qui implique que les commissions doivent pouvoir se réunir plusieurs fois pour pouvoir les gérer. Il mentionne que l'UNIGE a essayé de professionnaliser cela autant que possible. Le commissaire (S) relève que s'il y a un changement dans la loi mentionnant ce délai de trois mois, ce changement entrera en force et l'UNIGE devra dire à l'avocat qu'elle est obligée de répondre dans ce délai. M. Oris pense que les droits de la défense sont inscrits dans la Constitution suisse. M^{me} Hausmann répond que cela serait effectivement possible, mais que cela ne serait pas forcément dans l'intérêt de l'étudiant. Elle mentionne que le risque qui se présenterait, si le délai était totalement incompressible, est le fait que l'instruction ne serait plus aussi bien menée et souligne l'intérêt pour l'étudiant que les procédures soient bien menées.

M^{me} Vrbica précise qu'un dépôt de recours auprès de la Chambre administrative est payant, en plus des frais d'avocat, ce qui n'est pas le cas d'une opposition auprès de l'université. M^{me} Hausmann indique penser que cela coûte 400 F.

Un commissaire (UDC) indique être sceptique par rapport aux délais de traitement de l'université. Il donne l'exemple de sa propre situation dans laquelle un examen pratique en pharmacie a amené à un recours dû à une perte de temps à l'examen, et pour lequel le temps de traitement a été très long et la

réponse est intervenue plusieurs années après, alors que ses études étaient pratiquement terminées. Il pense que le projet de loi semble intéressant au niveau du délai de traitement puisque cela peut faire gagner du temps à l'étudiant. Il se pose donc la question de savoir si ce projet de loi n'a quand même pas un intérêt. Il souligne que les auditionnés mentionnent ne pas pouvoir faire plus vite, mais constate que son expérience montre que l'on est très loin des trois mois. Il indique qu'il a été dit à la commission que pour la sélection des médecins, la première année est une forme de concours et que la plupart des élèves restent sur le carreau, ce qui doit probablement être le pic des recours puisqu'ensuite, dès la deuxième année, 99% des élèves réussissent, ce qui amène à peu de recours. M. Oris indique qu'il y a peu de recours en médecine et mentionne que les étudiants réussissant leur première année mais ne faisant pas partie des 140 premiers et ne pouvant donc pas continuer leurs études de médecine ne dépendent plus de l'université, puisque ce n'est pas elle qui décide du numerus clausus. Il souligne que ce concours est quasiment inattaquable sauf erreur de calcul dans la somme des points à l'examen et indique qu'une erreur de calcul peut arriver et doit être reconnue par un enseignant, mais souligne que les recours au-delà dans les études de médecine sont limités. Il précise que le projet de loi porte sur les étudiants éliminés et donc que l'étudiant en médecine réussissant mais ne faisant pas partie des 140 premiers n'entrerait pas dans cette catégorie. Il mentionne à titre informatif que l'UNIGE souhaitait créer un bachelor de sciences biomédicales afin de permettre à ces étudiants de continuer. M. Oris mentionne qu'en ce qui concerne la durée du délai de 5 ans concernant la situation du député, cela est effectivement inacceptable. Il souligne toutefois avoir vérifié et mentionne qu'en principe, lorsqu'un délai dépasse un an, il y a des raisons particulières. Il donne l'exemple de la FAPSE qui a rendu une décision 6 ans après puisque l'étudiante en question a eu des enfants entre-temps et que l'avocat a demandé plusieurs fois des suspensions de procédure et des délais.

Le commissaire (UDC) remarque donc que cela signifierait que les choses ont changé et qu'une attention particulière est portée sur le respect de ces délais. Il souligne que c'est l'aspect qui l'importe dans ce projet de loi et pense avoir l'impression que cela pourrait être un outil utile à l'UNIGE pour qu'elle s'appuie dessus. M. Oris indique avoir beaucoup de mal avec la judiciarisation de tout cela, bien que cela amène les commissions à être plus attentives là-dessus dans le but de ne pas être attaquables. Il ajoute que l'UNIGE veut bien essayer de traiter les oppositions en trois mois, mais souligne que quand cela n'est pas possible, c'est qu'il y a des raisons et que cela peut être justifié. Il mentionne que l'UNIGE n'a pas de position cruciale vis-à-vis de ce projet de loi, mais qu'il met simplement en garde les députés sur les risques.

Un commissaire (PLR) demande si dans les lois sur les universités suisses autres que Genève, il y a des articles qui peuvent se rapprocher de ce qui est prévu dans le projet de loi. Il demande donc si les voies de recours sont relativement semblables à ce qui se fait dans les autres cantons. Il demande ensuite si un étudiant peut s'immatriculer actuellement pour le semestre suivant lorsqu'il fait opposition ou recours, notamment dans le but de garder un statut d'étudiant pour rester en Suisse. M^{me} Hausmann répond qu'il n'est pas exclu qu'un étudiant suive un enseignement d'une autre faculté bien qu'il soit éliminé d'une faculté, ce qui n'empêche donc pas l'immatriculation de ce dernier. Elle mentionne ne pas savoir si les autres cantons ont des dispositions relatives au délai de traitement. M^{me} Vrbica mentionne ne pas avoir non plus ces informations puisqu'en principe ces délais de traitement sont gérés à l'intérieur de l'université. Le commissaire (PLR) demande s'il est possible de demander cette information au département. M. Oris indique avoir de très bonnes relations avec les Universités de Lausanne et Neuchâtel et propose donc de poser cette question et de transmettre la réponse ultérieurement.

Un commissaire (PDC) demande, concernant les programmes fédéraux d'études, si tous les recours sont traités par l'université de la même manière, quels que soient la faculté et le programme d'études ou si dans le cadre de ces programmes, les oppositions sont faites au comité directeur à Berne. Il demande, si cela n'est pas le cas, si cela peut prolonger le délai. M^{me} Hausmann répond que, sauf erreur de sa part, cela est fait à l'intérieur de l'université mais elle propose toutefois de vérifier.

Le commissaire (PDC) demande donc cette vérification et si cela peut avoir une influence sur la prolongation de la procédure. M. Oris ajoute qu'à chaque fois qu'il y a une contestation de note, l'élève est auditionné, ce qui prend du temps.

Un commissaire (Ve) demande si, pour l'université, un délai usuel de trois mois prévoyant une clause d'exception à condition qu'elle soit dûment motivée dans le processus des oppositions au sein de l'université, et non pas des recours qui sortent de ce cadre, semblerait jouable. M. Oris répond que cela semble jouable, mais précise et rappelle que l'UNIGE ne veut pas précipiter le traitement et souhaite que celui-ci reste correct. Il souligne que lorsque l'université gère une opposition, ce n'est pas « l'université contre l'étudiant » puisque cela ne donnerait aucune chance à l'étudiant et ce qui implique donc que l'étudiant doit avoir des arguments.

Un commissaire (S) remarque que l'attitude des auditionnés semble très tranchée, disant qu'ils ne souhaitent pas précipiter la procédure, alors que le but du projet de loi est de faire gagner du temps à l'étudiant. Il souligne qu'il n'est pas possible de justifier la qualité par la durée. M. Oris précise que

lorsque l'université a une opposition, cela est un cas spécifique correspondant à une histoire humaine, sauf si cela concerne une erreur. Il donne l'exemple d'un étudiant qui a prétendu avoir raté ses examens car son père s'est fait tuer par des terroristes, et cela a pris du temps à l'étudiant pour le prouver. Il souligne que le règlement de l'UNIGE dit que soit il y a un vice de forme, soit il y a une erreur, soit il y a une situation exceptionnelle et précise que c'est sur les situations exceptionnelles que l'UNIGE porte un jugement qualitatif délicat.

Le commissaire (S) indique connaître des situations où des oppositions à un examen ont été oubliées ou dans le cadre desquelles il y a eu du lobbying. M. Oris mentionne que ce type de situations ne correspond pas à des situations d'élimination d'étudiants. Le commissaire (S) relève qu'il donnait simplement un exemple.

Un commissaire (UDC) relève que l'UNIGE a dit que cela prend le temps que cela prend pour que cela soit bien fait, ce qu'il comprend et mentionne avoir aussi compris que dans la majeure partie des cas cela prend trois mois.

M^{me} Hausmann précise que ce délai de trois mois est généralement respecté en dehors des situations en présence d'avocats et des situations arrivant nombreuses en même temps. Le commissaire (UDC) remarque être embêté par le fait que trois mois constituent la période maximale dans une carrière universitaire pour ne pas être empêché dans ses études. Il mentionne que le fait que le délai soit de trois mois conditionne le moment où celui-ci doit être posé et donne le vrai sens de l'opposition ou du recours qui est de sauver l'année de l'étudiant. M. Oris mentionne qu'il ne faut pas confondre l'élimination d'un étudiant sur un programme par rapport au recours d'un étudiant sur une note. Il souligne qu'un étudiant n'est pas éliminé pour de petites raisons.

Audition de M. François Abbé-Decarroux, directeur général, et M. Florian Roguet, juriste à la HES-SO Genève

M. Abbé-Decarroux mentionne que les HES ont un règlement, adopté par le Conseil de direction, fixant un délai de 60 jours dès la réception d'une réclamation pour la traiter. Il précise qu'il n'existe en revanche pas de délai pour rendre une décision de recours. Il indique qu'un document a été préparé pour les députés afin de visualiser le processus de cheminement d'un recours. M. Abbé-Decarroux indique qu'il y a une décision de l'école, que l'étudiant a ensuite 30 jours pour faire réclamation, à la suite de laquelle il y a une décision sur réclamation rendue dans un délai de 60 jours et sur laquelle l'étudiant a 30 jours pour faire recours à la direction générale. Il mentionne qu'il y a ensuite une décision sur recours bénéficiant d'un délai de 30 jours pour faire un

recours auprès de la Commission de recours HES-SO qui donnera une nouvelle décision sur recours contre laquelle l'étudiant pourra faire recours auprès du Tribunal fédéral dans un délai de 30 jours. M. Abbé-Decarroux observe qu'en ce qui concerne l'organe de recours supérieur, qui était jusqu'à il y a deux ans la Chambre administrative, il s'agit aujourd'hui d'une commission de recours de la HES-SO composée de juges. Il indique que cette chambre n'a pas de délai pour rendre une décision de recours. M. Abbé-Decarroux remarque que le projet de loi demande de modifier l'art. 22 al. 5 de la HES et de fixer un délai de trois mois, ainsi qu'un alinéa 6 pour l'octroi d'un effet suspensif. Il constate que pour le premier point, consistant à fixer un délai à la direction générale pour rendre une décision, cela n'est pas une bonne idée. Il mentionne tout d'abord que, par défaut, c'est la loi sur les procédures administratives qui est applicable et qui prévoit un délai d'un an suivant le mémoire de recours (art. 76 al. 1 LPA). Il indique ensuite que le délai peut prendre du temps et que les délais sont octroyés à l'école et aux étudiants qui ont besoin de plus de temps pour constituer leur dossier. Il mentionne qu'il est question de 20 à 30 recours par année, dont plus de 30% sont rejetés par la direction générale. Il observe que si l'on venait à raccourcir les délais, les taux de rejets seraient particulièrement élevés (cf. statistiques distribuées). Il constate qu'en moyenne 20 à 30 recours sont reçus par année à la direction générale. Il mentionne que le nombre de recours rejetés représente plus de 91% et que la durée moyenne de traitement de ces recours est de 139 jours. Il précise que la moitié des décisions sont inférieures à 139 jours et indique que si l'on devait raccourcir ce délai, cela répercuterait le problème sur les chambres ultérieures. Il ajoute qu'il faut savoir que certains dossiers sont extrêmement compliqués et que c'est parfois même à la demande de l'étudiant que la direction générale doit repousser la reddition de la décision. Il indique que si la HES-SO devait porter ce délai à trois mois, cela ne provoquerait pas des économies mais au contraire plus de coûts puisque cela prolongerait l'instruction, mais au niveau supérieur.

M. Abbé-Decarroux remarque quant au deuxième point, qui concerne l'effet suspensif, que le fait de l'accorder sur une décision négative reviendrait en fait à annuler cette décision. Il remarque donc que le fait d'accorder l'effet suspensif aurait, en fait, l'effet inverse à celui recherché par le projet de loi et observe que le fait d'accorder par défaut l'effet suspensif pourrait être incitatif pour les étudiants à faire recours et donc à augmenter les coûts pour l'institution. M. Roguet rappelle qu'il faut tout de même respecter le droit d'être entendu des parties, soit de demander des pièces et d'accorder des délais, selon la garantie prévue par la Constitution. Il souligne que ce n'est donc pas leur institution qui fait traîner la procédure.

Un commissaire (PLR) demande, par rapport au taux de 0,6% de recours des étudiants entre 2010 et 2015, si le taux est stable d'année en année et si celui-ci est comparable avec les autres composants de la HES-SO des autres cantons. M. Abbé-Decarroux répond que M. Roguet n'a pas le recul des années précédentes mais indique que, de 2010 à 2015, le nombre de recours a diminué. Il mentionne qu'il y a eu une période où il y a eu une augmentation des recours mais que cela a à présent tendance à diminuer, certainement dû au risque de se faire rejeter à chaque échelon. Il mentionne ne pas avoir d'indications pour les autres cantons mais indique qu'il va se renseigner.

Un commissaire (PLR) demande si la présence d'avocats au moment des recours est habituelle ou plutôt rare et demande quel est le taux de cette présence puisque la commission a vu que cela est une tendance, ce qui inquiète plus que ne rassure. M. Abbé-Decarroux répond que le nombre de recours, de 2010 à 2015, a tendance à diminuer légèrement, toutefois le fait de faire appel à des avocats a augmenté. Il précise que cela prolonge l'instruction puisque la procédure est plus lourde et constate effectivement que les étudiants ont tendance à faire de plus en plus appel aux avocats, bien que le taux de succès n'ait pas augmenté. Le commissaire (PLR) demande comment l'institution pourrait faire en trois mois, alors que la présence d'un avocat l'empêche. M. Abbé-Decarroux répond que cela ne serait effectivement pas possible et mentionne que la décision risque d'être bâclée et que le problème serait reporté au niveau supérieur. Il constate que, s'il fallait apporter une solution au fait de ne pas prolonger ces délais de décision, la durée de l'instruction ne pourrait pas être changée mais qu'un délai pourrait être donné une fois l'instruction terminée. Il souligne que ce n'est pas la décision qui prend du temps mais l'instruction comportant notamment le droit d'être entendu. M. Roguet ajoute que les étudiants demandent souvent des prolongations et donc que la HES-SO n'a pas la main sur la durée de la procédure. Le commissaire (PLR) constate donc que la loi serait doublement dommageable, soit pour l'institution et pour les étudiants. M. Abbé-Decarroux confirme et ajoute que cela reporterait ainsi le problème à l'instance supérieure et que les coûts seraient reportés sur les étudiants puisque celle-ci demande 800 F par étudiant pour déposer le dossier.

Un commissaire (S) remarque qu'il est question du recours et demande quel est le nombre de réclamations, à titre d'information. Il demande aussi comment cela se passe avant que le dossier passe auprès des auditionnés. Il demande si la direction générale de la HES-SO a également un rôle à jouer ou non. M. Abbé-Decarroux répond que ce sont effectivement les directions d'école qui se prononcent puisque c'est auprès d'elles que se font les réclamations. Il mentionne qu'ils sont eux saisis à partir du moment où l'étudiant fait recours

auprès de la direction générale. M. Roguet ajoute que la procédure de réclamation au niveau hiérarchique va assez vite.

Le commissaire (S) demande s'il y a un délai lorsqu'un étudiant dépose un recours auprès de son école. M. Abbé-Decarroux confirme. Il mentionne qu'un étudiant a 30 jours pour déposer une réclamation et que l'école doit lui répondre dans les 60 jours. Il indique que si l'étudiant n'est pas satisfait de la réponse, il a 30 jours pour faire recours ou pour s'adresser à la direction générale. Le commissaire (S) demande où intervient exactement la fin de l'instruction à partir de laquelle il serait possible d'instaurer un délai impératif.

M. Abbé-Decarroux répond que cela dépend de l'instruction du dossier, du droit d'être entendues des parties, et précise que cette durée n'est pas maîtrisée par la direction générale. Il précise qu'une fois que l'instruction est terminée, la direction générale a tous les éléments pour rendre sa décision et donc qu'il serait à la rigueur possible de fixer un délai de restitution de la décision à ce moment-là. Il mentionne qu'il serait toutefois réellement dommageable de fixer un délai sur la durée de l'instruction, qui n'est pas maîtrisée par la direction générale. M. Roguet indique que tout prend du temps, car l'étudiant peut répondre à chaque étape et donc que la direction générale ne peut pas maîtriser cela puisque ce sont des règles fondamentales de procédure.

Le commissaire (S) observe effectivement que le but de ce projet de loi est d'induire des économies et de permettre à des étudiants de continuer dans leurs études pendant la durée de l'instruction d'une part, et de ne pas rater des années d'autre part. Il demande si la direction générale avait un cadre de référence dans une loi, sauf exceptions avec un délai, si cela ne serait pas bénéfique. M. Abbé-Decarroux répond que le temps que la direction générale et le service juridique vont mettre pour rendre une décision dépend de la complexité du dossier de l'instruction, paramètre non maîtrisé. Il souligne que la moyenne pour rendre la décision est de quatre mois et demi, ce qui indique que certains recours sont supérieurs à trois mois et d'autres inférieurs. Il mentionne que cette solution induirait à chaque fois de devoir justifier le délai plus élevé et impliquerait donc des coûts administratifs supplémentaires. Il souligne toutefois que, si tant est que l'on veut éviter que la direction générale prenne du temps, ce qui n'est pas le cas mais pour y apporter une garantie, une fois que l'instruction est finie, il serait possible de fixer un délai pour rendre la décision. Il souligne que fixer un délai global serait trop risqué et répercuterait des coûts sur l'étudiant et sur l'institution, et par conséquent sur le contribuable. Le commissaire (S) indique prendre note de la conséquence sur les coûts.

Un commissaire (Ve) demande à comprendre en profondeur la démarche. Il demande quelle est la part d'instruction à la direction générale pour

compléter après la réclamation et quelles sont les recherches que l'instruction doit faire qui demandent autant de temps, en plus du traitement déjà fait par l'école ayant traité la réclamation. M. Roguet indique que cela dépend des motifs invoqués par les recourants.

Le commissaire (Ve) demande si l'institution a un service juridique qui s'occupe de cela. M. Roguet confirme. Le commissaire (Ve) demande si parmi les motifs de recours que l'institution traite, il y a une certaine redondance. M. Roguet confirme et donne l'exemple de l'abus du pouvoir d'appréciation, qui revient souvent. Il souligne que le système de recours réplique et duplique, prend du temps et induit une grosse correspondance. Il souligne qu'en principe le dossier du recourant est incomplet et donc que la direction générale doit le compléter. M. Abbé-Decarroux mentionne que souvent les arguments se renforcent en passant à l'instance supérieure, ce qui implique une instruction à chaque fois spécifique. M. Roguet indique que parfois l'instruction permet de résoudre le cas puisque parfois lorsque l'école doit fournir les documents, elle ne peut pas le faire, ce qui justifie le recours. Il souligne que la direction générale doit donc examiner la conformité d'un point de vue légal.

Le commissaire (Ve) remarque que s'il y a encore tout ce travail d'instruction juridique à faire, il y a peut-être un manque de compétence des écoles. M. Roguet précise qu'il peut arriver que les écoles se trompent et rappelle qu'il n'y a pas de juristes dans les écoles. Il souligne que la direction générale doit examiner la conformité du droit dans les décisions et donc qu'à ce niveau-là, ils doivent rester neutres et donc ne pas collaborer étroitement avec les écoles.

Un commissaire (PLR) demande, par rapport au nombre de recours admis (11), ce qu'il advient de ces élèves, s'ils ont perdu leur année. Il demande comment l'admission du recours a été un bénéfice pour ces élèves. M. Roguet répond que parfois la contestation concerne une note d'examen et donc que cela ne joue pas l'année de l'étudiant. Il souligne toutefois qu'il arrive effectivement que certains étudiants perdent une année, mais que cela fait partie du risque de recours. M. Abbé-Decarroux mentionne que cela n'est pas toujours une année et rappelle que, souvent, la saisie du recours se fait durant l'été. Le commissaire (PLR) indique que son questionnaire porte sur la perte de temps pour les étudiants et demande ce qu'il en est de ces 11 étudiants. M. Abbé-Decarroux indique qu'il serait possible de vérifier ces 11 cas, mais souligne qu'il ne s'agit que de 9% et rappelle que modifier le règlement impliquerait des dommages collatéraux ailleurs. Il rappelle l'indépendance du service juridique de la HES-SO de Genève, des écoles. Le commissaire (PLR) mentionne qu'il ne faut effectivement pas faire une loi pour une exception.

Séance du 3 mars 2016 :***Audition de M^e Romain Jordan***

M^e Jordan déclare que le projet de loi a pour premier objectif de ne pas perdre des années d'étude à cause d'un recours. Le but est d'éviter que l'étudiant doive attendre un temps trop long sans pouvoir poursuivre ses études. Il mentionne le cas d'une étudiante en relations internationales à qui il manquait un demi-point pour obtenir son bachelor. Elle a formé une opposition en 2008 et a obtenu gain de cause en 2014. La Chambre administrative a rendu deux arrêts et il a fallu forcer la main pour faire reconnaître la situation inacceptable de ce cas choquant. La lenteur de la justice n'est pas l'élément le plus essentiel, mais le manquement de l'instruction de l'université. Les périodes d'examen, de corrections, de rupture de la vie universitaire durant l'été semblent constituer des obstacles systématiques. Une décision a été rendue en 2010, puis une en 2012 après que l'université ait mis plus d'un an pour rendre un préavis alors que la situation était relativement évidente. Un autre cas émanant de l'Institut de l'enseignement avait donné lieu à une procédure pendante depuis 2012. La personne a obtenu gain de cause à deux reprises, mais la procédure est encore en cours. M^e Jordan communique aux commissaires une pièce caviardée pour laquelle il a obtenu l'accord de son client. Il déclare que la cliente en question a besoin de faire des remplacements pour vivre. La lettre que l'université a adressée à la cliente est transmise aux députés pour qu'ils puissent en prendre connaissance. Le site de la Chambre administrative recense de nombreux arrêts de ce type, dans le domaine universitaire. Ce problème est une réalité. La chronologie des procédures est stupéfiante. La Chambre administrative est sensible à la problématique, mais cela ne suffit pas à conduire les procédures dans un délai raisonnable pour le moment. Le second objectif consiste donc à accélérer la procédure de protestation mais souvent l'université ralentit la procédure et, à plusieurs reprises, M^e Jordan a senti que les étudiants étaient découragés. En effet, ces derniers doivent parfois attendre très longtemps sans pouvoir finaliser leur master ou bachelor. Certains étudiants doivent attendre jusqu'à 6 ans, ce qui est inadmissible et qui est pourtant arrivé plus d'une fois. En discutant avec les organes universitaires, il s'est rendu compte que ce n'était pas parce que la procédure était plus longue que la décision était plus juste et plus adaptée, bien au contraire. La vision devient floue quand le temps passe. Il est plus difficile de se replonger dans un dossier et donc préférable de le traiter directement et jusqu'au bout. L'introduction du droit à l'accès aux juges a permis d'ouvrir des voies de recours dans beaucoup de domaines. Ces voies de recours dans le domaine scolaire sont donc relativement récentes. Cela a pris une certaine ampleur et certains disent que c'est à cause des avocats, tandis que d'autres

pensent que cela est dû à l'introduction du droit à l'accès au juge dans ce domaine. M^e Jordan défend la seconde optique, pour sa part. Il y a des cas où les étudiants ne sont pas assistés mais le processus est souvent plus long justement, car les avocats facilitent généralement la tâche et non pas l'inverse. M^e Jordan aborde également deux autres affaires dans lesquelles l'étudiant n'était pas assisté et a vu son opposition rejetée. Il a ensuite pris un avocat pour recourir à la Chambre administrative et l'université a alors annulé sa décision et examiné à nouveau l'entier du dossier. La présence d'un avocat est plutôt positive généralement, sachant que cela permet de mettre une certaine « pression » sur l'université. M^e Jordan confirme que les recours sont fréquents dans le domaine universitaire. Il a imprimé la liste des admissions de recours pour que les commissaires aient une idée concrète de la situation. Il ne s'agit pas d'un ou deux cas isolés, mais de nombreuses affaires dans lesquelles les autorités ont un lourd pouvoir de décision. Me Jordan revient sur l'exemple de l'étudiante à qui il manquait un demi-point. L'étudiante a finalement pu suivre son master mais elle ne pouvait se prévaloir d'une formation complète, n'ayant pas obtenu son bachelors. Le doyen est en fait obligé d'empêcher les étudiants de s'inscrire tant que la procédure n'a pas abouti. L'étudiante était admise uniquement à titre conditionnel.

M^e Jordan pense que le projet de loi pourrait comporter un volet visant les personnes qui plagient ou trichent, afin que ces personnes ne puissent pas continuer leur parcours universitaire. Il manque quelques précisions sur ce point dans le PL car, selon M^e Jordan, une personne qui plagie ne devrait pas pouvoir continuer sa formation. Cependant, le Tribunal fédéral a déclaré que le principe de proportionnalité commandait de prendre en compte la totalité des circonstances du cas et il n'est par conséquent pas possible d'interdire automatiquement les étudiants de poursuivre leurs études s'ils trichent. Le rapport de commission pourrait prévoir cela afin que la crédibilité de l'institution soit renforcée et qu'un refus puisse être opposé dans ce cas. Le projet de loi prévoit un délai de trois mois pour se prononcer et, selon lui, ce laps de temps est largement suffisant. L'étudiant fait opposition et donne tous les éléments en sa faveur dans ce cadre. En ce qui concerne les types de contentieux, cela peut porter sur l'évaluation d'un travail et dans ce cas, le professeur peut devoir justifier sa position. La commission ne revoit pas le travail mais vérifie que la position n'est pas manifestement arbitraire. Il ne s'agit pas de reprendre les livres de doctrine, mais il convient de regarder si c'est objectivement soutenable. La commission est formée pour ce type de contentieux. Elle connaît les possibilités et la pratique en la matière. Ainsi, un préavis peut être rendu directement et l'appréciation du travail peut se faire correctement. En cas de circonstances exceptionnelles, comme un décès ou une

maladie de longue durée, il est tout à fait compréhensible que l'étudiant ne réussisse pas aussi bien que si cet évènement ne s'était pas produit. Les cas sont fréquents et il y a une abondante jurisprudence dans ce domaine. Les circonstances exposées dans l'opposition doivent remplir les conditions fixées par la jurisprudence. Il faut que les arguments soient clairs afin de déterminer si les circonstances requises sont réunies ou non. Ce travail peut se faire aisément en trois mois si le cas est suivi du début à la fin, sans coupure. L'administré doit pouvoir obtenir une décision rapide, qu'elle soit positive ou négative. Les cas cités ne sont pas les seuls. Dans le cas de la jeune fille ayant étudié au sein de la filière relations internationales, il était ridicule que la procédure soit aussi longue. Les directives changent entre-temps et la jurisprudence peut évoluer de manière à devoir reconsidérer plusieurs fois la question, ce qui est problématique. Cette dernière considère d'ailleurs que le décès d'un proche est une circonstance exceptionnelle tout comme la maladie grave d'un proche. Dès le moment où une commission est formée à cet effet, l'appréciation peut clairement se faire dans une période de trois mois. Il n'a personnellement jamais vu de cas dans lesquels une attente de plusieurs mois ou années se justifiait par des circonstances particulières qui commandaient autant d'attente. Ce projet de loi pourrait donc permettre aux étudiants de poursuivre plus rapidement leurs études.

Un commissaire (PLR) remercie M^e Jordan pour ses explications. Pour sa part, il se demande quel est le pourcentage de recours acceptés. Sur le délai de trois mois, il signale qu'il s'agissait initialement d'une demande de l'étudiant, qui avait apparemment besoin de ce laps de temps pour constituer son dossier. Sur les contentieux ayant trait à l'évaluation d'un travail, il considère qu'il est très délicat de réévaluer sachant qu'il y aura toujours des personnes à la limite de la moyenne. Il se demande s'il est réellement possible pour l'université de ramener le délai à trois mois, sachant que certains dossiers sont très complexes à étudier. Cela donne lieu à un travail supplémentaire et il se demande si une expertise externe à l'université pourrait être une solution envisageable. Les intentions sont louables selon lui, mais il a peur que la liberté académique soit remise en cause si les jugements des professeurs sont critiqués.

Un commissaire (PDC) se demande si l'université traite les dossiers de manière peu efficace, sachant que c'est l'impression qui est donnée. Il se demande si l'université souhaite décourager les étudiants ou si elle ne parvient pas à respecter les procédures. Il se demande également si le fait que les avocats demandent des documents complémentaires aux étudiants joue un rôle dans ce cadre.

Un commissaire (S) mentionne le cas des HES sachant qu'elles n'ont pas été évoquées dans le PL.

M^c Jordan, sur l'enjeu de la liberté académique, déclare que le législateur a prévu des libertés académiques dans le sens où si un étudiant en médecine considère qu'il a répondu juste au QCM mais que ce n'était pas le cas, il n'y a pas à revoir la question dans le détail. Il convient de se limiter à l'arbitraire, ce qui signifie que la question et la réponse ne seront pas réétudiées en détail sauf si l'appréciation du professeur est particulièrement choquante. La liberté académique est donc complètement préservée dans le sens où il faut vraiment une appréciation insoutenable pour que l'on remette en question l'avis des professeurs, considérés comme des spécialistes. En ce qui concerne les compléments au dossier demandés par les avocats, il s'agit simplement de réclamer les documents de base tels que le corrigé par exemple, mais les étudiants ne savent pas toujours qu'ils ont le droit d'obtenir certaines pièces et, s'ils ne sont pas conseillés, ne les réclament pas. Les avocats font leur travail en demandant les pièces utiles, soit les pièces dont ils ont besoin pour traiter le dossier le plus efficacement possible. En termes de pourcentage, il y a eu 74 admissions de recours, ce qui représente 25% des cas. Il y a beaucoup d'admissions de recours dans le domaine universitaire, plus par exemple que dans le cadre des recours concernant des autorisations de construire.

M^c Jordan, sur la dérive par rapport au prétoire, rappelle que la procédure d'opposition est interne à l'université. Il n'y a pas de prétoire et la procédure est prévue dans le règlement interne de l'université. Elle devrait permettre à l'étudiant de savoir qu'il doit transmettre tel ou tel document, sans qu'il ait besoin d'un avocat pour autant. L'avocat peut accompagner le client dès le début de la procédure et notamment au stade de l'autorité de recours judiciaire mais ce n'est pas obligatoire. Sur le délai de trois mois, si l'étudiant a eu un problème médical ou un décès par exemple, il suffit de recueillir l'intégralité des informations requises, et ce dans ledit délai de trois mois. Le délai se porte même à quatre mois, dans la réalité. Dans ce cadre, le fait de prévoir que les oppositions sont traitées par une autre université est envisageable et, selon lui, cela pourrait être intéressant. Cela permettrait à l'étudiant d'avoir un angle de vue qui soit totalement impartial sachant que ce n'est pas forcément le cas avec des professeurs qui travaillent ensemble au quotidien. Sur les HES, la problématique est différente parce qu'elle implique du droit intercantonal avec une direction globale des HES. Les problématiques sont plus ou moins les mêmes en ce qui concerne le rythme de la procédure, le temps et l'autorisation de recours sur le plan intercantonal. Il serait certainement possible de permettre à l'étudiant d'obtenir une réponse rapide, de manière à ce qu'il n'ait pas à attendre plus de trois mois pour déterminer son avenir académique. Il s'agit là de gagner du temps et le fait de traiter l'affaire directement permettrait d'avoir une meilleure connaissance du dossier.

Le président demande si les députés ont quelque chose à ajouter.

Un commissaire (Ve) aimerait savoir quelle est la position de M^e Jordan par rapport au vice-doyen de l'université. Il se demande également comment ce type de procédure se déroule au sein des HES, sachant que c'est le directeur général qui statue et non pas une commission universitaire. Il a l'impression que les personnes de la commission en question sont élues. Il se demande comment et s'ils sont payés. M^e Jordan lui répond que le règlement prévoit que les actes d'instruction peuvent être délégués. Une personne peut conduire les enquêtes sur un dossier au lieu de tous les membres de la commission. Il est donc possible de mettre en place une répartition efficace concernant les différents actes d'instruction. Sur la prise en compte financière, cela fait partie du cahier des charges des professeurs. Il y a principalement des professeurs ainsi que la conseillère aux études qui dispose d'une voix consultative dans ce cadre. Il n'a pas connaissance d'une exigence de composition particulière. Il mentionne la commission de recours de l'université qui existait auparavant, avec un représentant des étudiants, un représentant de l'université, etc. Le Grand Conseil devrait adopter une clause d'exception, en prévoyant que ce sont des motifs restrictifs et exceptionnels qui doivent être amenés.

Débats de la commission

Une commissaire (S) réitère sa proposition d'auditionner M. Alder qui travaille sur ce sujet dans le cadre d'une autre commission. Le président déclare que les deux projets de lois ont été préavisés à l'unanimité par la Commission judiciaire. Un commissaire (PLR) déclare que cela aurait été intéressant s'il y avait eu des divergences, mais en l'occurrence cela a été accepté à l'unanimité. Le travail a déjà été fait et il se demande quel est le gain d'entendre M. Alder sachant que ce n'est pas absolument nécessaire. Le président déclare que la commissaire (S) souhaitait probablement anticiper d'éventuelles oppositions. Un commissaire (S) aimerait que M. Alder soit entendu sachant que M^e Jordan a apporté un retournement de situation et une vision tout à fait différente. Il pense que les commissaires ne sont pas encore prêts à voter et que cette audition mérite une suite. M^{me} Vrbica annonce que M^{me} Emery-Torracinta souhaiterait être auditionnée sur ces deux PL. Un commissaire (MCG) pense que l'éclairage de M. Alder pourrait être utile dans le sens où la vision d'une autre commission serait intéressante. Le problème à traiter est récurrent et il convient de le régler. Il pense que l'audition de M. Alder est indispensable et la soutient pour son groupe. Un commissaire (PLR) confirme que l'audition de M^e Jordan l'a fait réfléchir, mais il aimerait plutôt que l'université soit ré-auditionnée, dans ce cadre. Il aimerait que

l'université puisse réagir par rapport à ce qui a été dit, sachant qu'il y a certainement des désaccords, par rapport à ce que M^e Jordan a dit.

Un commissaire (UDC) a surtout relevé le point de vue financier dans cette affaire, et il a l'impression que c'est en tant qu'avocat que M^e Jordan s'est exprimé. A la lecture du préavis, il lui semble que cela créerait un précédent en auditionnant à nouveau l'université. Rien n'empêche de demander des auditions complémentaires, selon lui. Il ne comprend pas à quoi sert le préavis si la personne doit être auditionnée ensuite.

La commissaire (S) pense qu'il s'agit de prendre le plus au sérieux possible le préavis de la Commission judiciaire. Elle confirme qu'il serait important de l'auditionner selon elle.

M^{me} Emery-Torracinta salue les députés et confirme qu'elle souhaiterait être auditionnée sur ces projets de lois. Elle pense qu'il est important d'entendre les personnes de terrain. Il lui paraît étonnant d'auditionner les personnes ayant rendu un préavis. La commissaire (S) maintient sa proposition. Elle est mise aux voix.

Pour : 7 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 MCG)

Contre : 6 (1 PDC, 3 PLR, 1 UDC, 1 MCG)

Abstentions : 2 (1 PLR, 1 UDC)

ACCEPTÉ

L'audition est acceptée.

Séance du 28 avril 2016

Audition de M. Murat Julian Alder, rapporteur du préavis de la Commission judiciaire

M. Alder déclare qu'il vient avec grand plaisir présenter ce PL au sein de la commission. Il va présenter le préavis de la Commission judiciaire, en commençant par quelques rappels en termes de bases légales et constitutionnelles.

M. Alder rappelle que tant la constitution que la loi prévoient le principe de célérité. Contrairement à une idée faussement répandue, ce principe s'applique à l'ensemble des procédures et à toutes les autorités. L'Université de Genève est sous la surveillance du Conseil d'Etat et se voit appliquer ce principe. La loi genevoise sur la procédure administrative (la LPA) s'applique et la procédure d'opposition est réglée dans le règlement RIO. La HES-SO est une haute école, un établissement autonome de droit public. Le Conseil d'Etat, par le biais du DIP, exerce cette surveillance. Il mentionne l'art. 6 de la HES-SO de Genève et en fait lecture. L'art. 6 est particulier dans le sens où il lie le

droit au respect, à la transparence, à l'équité et à l'impartialité. Tout ce qui entre dans le cadre des oppositions et des recours est précisé dans le règlement RTTP. Il y a une procédure d'opposition interne à l'Université de Genève. Ladite opposition doit être faite dans les 30 jours. Elle suspend l'exécution de la décision litigieuse. L'autorité qui va statuer doit prendre sa décision dans les 30 jours et cette décision sur opposition peut ensuite faire l'objet d'un recours. Elle porte le nom de réclamation au niveau de la HES. Les décisions au sens de l'art. 4 LPA peuvent faire l'objet d'une réclamation qui doit être formée dans les 30 jours dès la notification de la décision attaquée. Rien n'est prévu quant à un effet suspensif, mais comme la LPA s'applique à titre supplétif, il y a cet effet suspensif. Contrairement à ce que l'on a pu voir, il convient de commencer à traiter l'opposition à partir du moment de la réception de cette dernière sachant que le délai court dès ce moment. M. Alder précise que la décision sur réclamation peut faire l'objet d'un recours selon l'art. 18 du règlement. En matière de recours, aucun délai de traitement n'est prévu et le délai de 60 jours en matière de réclamation ne s'applique pas à la procédure de recours.

M. Alder en vient à l'essence de ce qui a été discuté au sein de la Commission judiciaire. Les PL 11779 et 11780 ont pour but de limiter à trois mois la durée totale de la procédure d'opposition interne à l'université, respectivement de recours au niveau de la HES, ce délai commençant à courir dès la saisine de l'autorité compétente et non plus à la fin de l'instruction. Le second objectif est d'inverser la règle de l'effet suspensif afin que l'étudiant puisse continuer sa formation sauf si un intérêt public prépondérant prime. Il semblerait que les autorités compétentes aient un large pouvoir d'appréciation, trop large d'ailleurs, aux yeux de la Commission judiciaire. Les 12 membres ont voté à l'unanimité en ce sens.

M. Alder expose qu'au niveau du délai de traitement, le délai de 30 jours commence à courir dès la fin de l'instruction et, si le dossier traîne pendant des mois et que le délai ne se déclenche qu'au bon vouloir de l'établissement, alors cela pose problème. Le travail devrait démarrer dès que l'autorité est saisie. Le règlement ne prévoit rien en matière de recours pour la HES. Il souligne qu'il est scandaleux qu'une personne reçoive une décision des années après l'introduction de sa demande. Il n'appartient pas aux étudiants de faire les frais des problèmes organisationnels des hautes écoles. Le délai de traitement proposé est de trois mois et il est parfaitement raisonnable selon lui. Il rappelle que cela correspond à plus de douze semaines. Le PL va dans le sens de l'accélération des procédures, dans l'intérêt des étudiants et des écoles concernées. Le but, à terme, est que les écoles rationalisent leur manière de procéder et soient plus efficaces. De plus, leur pouvoir d'appréciation est trop

large actuellement et l'effet suspensif est retiré trop facilement. Il convient de prendre en premier lieu l'intérêt des étudiants. Il y a des facultés dans lesquelles les étudiants commencent leur année suivante sans savoir s'ils sont réellement acceptés ou non. En matière d'effet suspensif, il lui paraît justifié de retirer ce retrait sauf en cas d'intérêt public prépondérant. Il comprend cependant les inquiétudes des hautes écoles par rapport à ce délai. Une prolongation ne devrait cependant entrer en ligne de compte que si les circonstances le justifient et qu'il faut entendre les parties ou d'autres personnes par exemple, pour établir les faits. Des motifs qui n'ont trait qu'à l'organisation de la haute école elle-même ne pourront être valablement amenés.

M. Alder mentionne l'art. 77 LPA, qui s'adresse aux juridictions administratives et qui prévoit que, si les circonstances l'exigent, les juridictions peuvent statuer dans un délai plus long, mais il convient d'informer les parties avant la fin du premier délai, dans ce cas. Il fait lecture de l'al. 3 de l'art. 77 LPA qui dispose que « lorsque le recourant se plaint d'un déni de justice ou d'un retard injustifié, la juridiction doit statuer dans un délai de deux mois dès le dépôt du recours ».

M. Alder propose un amendement à l'art. 43 al. 4 du PL 11779 et un autre à l'art. 22 al. 5 du PL 11780. Il s'agit de deux nouvelles phrases à la suite du mot saisine : « Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation doit être communiquée par écrit avec l'indication des motifs à la personne concernée, avant l'expiration du premier délai ». Cela fait obligation aux juridictions administratives de statuer dans les délais.

Un commissaire (UDC) s'inquiète de l'amendement proposé sachant qu'une simple motivation écrite de l'université peut être présentée pour obtenir une prolongation de délai. Il se demande si cette manière de procéder ne risque pas de se systématiser pour traiter les demandes dans des délais toujours aussi longs.

M. Alder déclare que c'est seulement si les circonstances du cas l'exigent, ce qui restreint fortement le champ de liberté et cela devra être justifié par écrit dans le délai de trois mois. Si les motifs invoqués pour allonger les délais n'étaient pas justifiés, cela pourrait être remis en cause au niveau de la procédure de recours. Il souligne que de purs motifs de convenance interne ne pourront justifier un délai plus long. Seules les circonstances particulières du cas, c'est-à-dire si des rapports doivent être demandés ou que des personnes doivent être auditionnées par exemple, pourront justifier une telle demande de prolongation.

Le commissaire (UDC) reste inquiet que cela se systématisse et que cela soit une étape de plus, au final.

Un commissaire (PLR) remercie M. Alder pour son exposé très clair. Il revient sur le préavis unanime de la Commission judiciaire, car il aimerait plus de détails sur les travaux de la commission sur ce sujet. Par rapport aux délais de traitement, il semblait que l'étudiant avait de la peine à rassembler les pièces pour faire son recours et c'est apparemment ceci qui prenait beaucoup de temps. Il se demande si, dans les autres cantons, les mêmes problèmes se retrouvent.

M. Alder déclare que la Commission judiciaire a déclaré que c'était à la CES de traiter de cela. Ils ont estimé que la présence de M^{me} Vrbica aux travaux était suffisante. Ils ont réalisé un préavis et, maintenant, la CES est libre de consulter des cantons dans ce cadre. Il rappelle que certains modèles cantonaux ne sont pas forcément des exemples et que le cœur du problème est dans le processus interne des écoles. Lorsqu'il a consulté les hautes écoles, elles n'ont pas présenté des solutions mais seulement des problèmes. La situation actuelle donne lieu à des conséquences désastreuses sur les étudiants et un travail d'introspection doit se faire, selon lui, au sein des universités. L'organe traitant des oppositions est large, varié et il semble difficile de le réunir. Un rapporteur de commission pourrait mettre au courant les autres personnes sans qu'elles doivent toutes être présentes. C'est ce qui se fait à la Commission de grâce du parlement par exemple. Une personne est désignée pour faire le rapport et il ne pense pas que les hautes écoles prennent cela comme une défiance. Ces oppositions restent relativement rares, à sa connaissance, et il lui paraît raisonnable de faire ce travail en trois mois. Sa proposition d'amendement offre même un mois de plus pour les cas délicats, ce qui est largement suffisant.

Un commissaire (Ve) déclare que les Verts sont ouverts à l'amendement. Il convient de prendre en compte l'étudiant. Il précise que la vision par rapport à ce PL doit être maintenue dans le sens où ce ne sont pas des problèmes organisationnels internes qui doivent primer sur l'intérêt des étudiants.

Un commissaire (UDC) déclare qu'il y a une date limite pour l'entrée d'un étudiant dans l'année suivante de son cursus. Ce délai d'un mois risquerait peut-être de faire courir le risque qu'il ne puisse pas commencer l'année suivante.

M. Alder expose qu'il y a l'effet suspensif qui permet d'éviter cela. Les cours peuvent être suivis jusqu'à ce que la décision soit rendue. Il rappelle que tout le monde a échoué à un examen et, dans ce genre de situation, il pense qu'il est juste d'adoucir la perception de cet échec, mais il est clair que si

l'étudiant a échoué il devra refaire son année ou refaire ses examens. La liberté académique permet de ne pas suivre tous les cours, mais il pense qu'il est sain et logique qu'un étudiant puisse le faire. Le commissaire (UDC) précise qu'il a lui-même fait l'objet d'une procédure d'une durée de trois ans dans ce cadre.

Le président déclare que l'amendement sera transmis précisément dans le PV.

Un commissaire (S) tenait à féliciter M. Alder pour cette présentation qui remet les pendules à l'heure. Il mentionne l'avis de droit de M^e Jordan qui confirme cette position et clarifie tout cela. Cet amendement semble être un bon compromis avec les autorités concernées.

Séance du 16 juin 2016

Audition de M^{me} Anne Emery-Torracinta, conseillère d'Etat, et M^{me} Ivana Vrbica, directrice de l'Unité des hautes écoles

Le président propose d'aborder les deux PL suivants. Les propositions d'amendements du département ont été reçues. M^{me} Emery-Torracinta remarque que le département est sensible à la problématique soulevée par la motion soit les délais de recours. Ils ont essayé de proposer une solution qui tienne compte de la situation des étudiants et qui soit viable pour les universités et les hautes écoles. Cela se décline de manière légèrement différente de la proposition initiale. L'idée est de préserver le délai de trois mois et, si l'étudiant demande un délai supplémentaire, alors ce serait accepté. Le fait d'imposer les trois mois, sauf si les étudiants demandent plus, permettra d'avoir des décisions dans des délais raisonnables. Il est proposé de supprimer l'effet suspensif. Elle rappelle que la procédure judiciaire est très coûteuse et que les recours sont rarement acceptés. L'effet suspensif pose des problèmes pratiques aux écoles dans le sens où les étudiants peuvent continuer leurs études durant ce dernier et, parfois, il n'y a pas de place pour un autre étudiant, si le cours n'est pas donné en amphithéâtre. Les écoles sont inquiètes par rapport à cet aspect-là.

Pour une personne ayant échoué à l'université mais qui réussirait la deuxième année, il serait très difficile de déterminer quoi faire. Il convient d'éviter ce genre de situations. Le principe des trois mois est maintenu ainsi que le renoncement à l'effet suspensif.

M^{me} Vrbica précise que, en gardant la norme des trois mois, l'effet suspensif devient de toute façon moins important.

Un commissaire (PLR) se demande ce qui se passera si ces PL entrent en force mais que l'université ou les HES n'arrivent pas à statuer dans les trois

mois. M^{me} Emery-Torracinta déclare que le délai de trois mois devra être respecté.

M^{me} Vrbica déclare qu'une autre procédure serait mise en route et l'autorité serait intimée devant la Chambre administrative qui l'obligerait à statuer. La procédure serait dès lors beaucoup plus coûteuse que si elle avait été faite directement par l'école.

Une commissaire (S) mentionne l'al. 4 auquel elle adhère pleinement. En ce qui concerne la volonté de supprimer l'effet suspensif, elle déclare que, si le délai de trois mois est fixé, il n'y a pas de risque que l'étudiant réussisse par hypothèse les examens de deuxième année. Il n'y aurait donc pas lieu de s'inquiéter de la situation mentionnée par la conseillère d'Etat.

M^{me} Emery-Torracinta précise que, même si le délai de trois mois est accepté, le problème se pose dans le sens où les cours auront repris avant l'échéance du délai. Elle déclare que, pour des questions de coûts et des questions pratiques, elle préférerait tenter de mettre ce délai de trois mois. Le but est d'éviter des situations dramatiques qui durent, mais il ne faut pas bloquer le système ou induire des coûts trop élevés pour autant. La commissaire (S) déclare que des étudiants passent leurs examens en août et ont les résultats de leurs examens début septembre et, s'il y a un délai de recours de trois mois avec effet suspensif, les étudiants manquent pratiquement tout le premier semestre. Il faudrait qu'ils puissent continuer leur parcours en attendant de recevoir la décision administrative. A son sens, la pesée des intérêts devrait pouvoir se faire en faveur des étudiants. Sur la question des coûts supplémentaires importants, elle mentionne la HEM et se demande si la formulation de l'art. 3 « avec un intérêt prépondérant qui s'y oppose » entre dans ce cadre.

M^{me} Emery-Torracinta déclare qu'elle ne sait pas ce que les juristes considèrent comme étant un intérêt public prépondérant et il faudrait éclaircir cette notion. Elle rappelle que l'on parle de personnes ayant raté définitivement leur parcours et elle se demande s'il faut mettre en place quelque chose qui serait potentiellement problématique sur le plan pratique, pour qu'ils puissent poursuivre leur cursus scolaire nonobstant le fait qu'ils ont échoué.

Le président demande quel est le nombre de cas concernés.

M^{me} Emery-Torracinta répond qu'il y a eu 124 décisions à rendre et 91,13% de recours entre 2014 et 2015. L'autorité judiciaire a presque toujours donné raison à l'université ou à la haute école. Certains étudiants sont allés jusqu'au TF, mais ils ont tous perdu.

Un commissaire (Ve), à l'instar de la commissaire (S), pense que tout le problème concerne les examens qui se déroulent en août et qui auront pour

conséquence que l'étudiant sera éliminé et perdra un an d'études si son recours est accepté et que l'on finit par lui donner raison.

Le commissaire (Ve) confirme que la clause de l'intérêt public prépondérant pourrait entrer en compte et il est donc réticent à la suppression de l'effet suspensif.

Un commissaire (PLR) déclare que le PLR pense que la solution du DIP est un bon compromis dans le sens où elle préserve les intérêts des deux côtés. Il rappelle que ce sont souvent des recours d'élèves qui ont déjà échoué plusieurs fois et mentionne le fait que si l'on admet qu'il y ait un effet suspensif, il se demande comment pourra se justifier le fait que les étudiants ne se ré-immatriculent pas dans une autre faculté. Cette question avait déjà été abordée et ce n'est pas acceptable pour une université, selon lui. Il encourage la commission à voter le PL avec les amendements du DIP. Bien que le PLR a certaines réticences par rapport à ce PL, il s'abstiendra, ce qui permettra à ce PL d'être voté aux extraits. Dans le cas contraire, ils voteront contre ce PL et il y aura un rapport de majorité et un rapport de minorité.

Un commissaire (Ve) se demande ce qu'il en sera de l'amendement proposé par M. Alder. Le commissaire (PLR) déclare que cet amendement de M. Alder n'était pas formel. C'était une proposition donnée avec le préavis positif de la Commission judiciaire. Le département a cependant proposé formellement cet amendement.

Un commissaire (UDC) déclare que l'UDC votera pour ces deux PL tels qu'ils sont. Ils ont un préavis de la Commission judiciaire qui valide cette manière de procéder. L'UDC se conformera au préavis.

M^{me} Emery-Torracinta déclare que l'amendement du M. Alder était pour un délai de trois mois mais avec la possibilité de prolonger d'un mois ce délai. M. Alder proposait un amendement à l'art. 43 al. 4 du PL 11759 et 22 al. 5 du PL 11780. Il souhaitait insérer à la suite du mot saisine : « exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation doit être communiquée par écrit avec l'indication des motifs à la personne concernée, avant l'expiration du premier délai ». Cela veut dire que l'université peut demander un mois de plus et, pour le DIP, seul l'étudiant peut formuler une telle demande. M^{me} Emery-Torracinta souligne que le DIP pousse à trancher vite mais sans l'effet suspensif.

Un commissaire (PDC) déclare que le PDC acceptera les deux PL avec les amendements du département. Si les amendements ne devaient pas être acceptés alors ils s'abstiendraient sur les deux projets.

Un commissaire (Ve) déclare qu'il est favorable à l'instauration de ce délai de trois mois et à la prolongation du délai en faveur de l'étudiant. Cela éviterait que l'université tranche trop vite au détriment de l'étudiant. Le but du PL est un traitement plus rapide de ces cas. Il reste partagé sur la question de l'effet suspensif.

Le président déclare que la question consiste à se demander si, avec l'amendement du département, l'on reste dans le même esprit des PL. Le but était que l'étudiant puisse poursuivre son parcours universitaire tant qu'il n'a pas été jugé et que le délai pour statuer soit ramené à trois mois. L'effet suspensif serait retiré avec l'amendement du DIP.

Le commissaire (Ve) accepte le deuxième amendement concernant la prolongation des trois mois pour les étudiants. Il convient d'éviter qu'une décision couperet ne tombe. Il s'abstiendra sur la suppression de l'al. 3, soit de l'effet suspensif.

Un commissaire (UDC) ne comprend pas très bien le raisonnement du commissaire (Ve). Le président déclare que le premier amendement est la suppression de l'al. 3 et celui-ci est indécis par rapport à cela, car il lui semblait que cela trahissait l'objectif du projet de loi. Il soutient cependant l'amendement de l'al. 4 avec l'allongement du délai sur demande de l'étudiant. Le commissaire (Ve) confirme que c'est cela, mais s'interroge sur les fêtes judiciaires. M^{me} Vrbica expose qu'il n'y a pas un deuxième délai de trois mois et précise que les fêtes ont lieu en juillet.

Un commissaire (PLR) pense que, vu les propos du commissaire (Ve), il aimerait certainement en référer à M^{me} Flamand-Lew qui est la première signataire de ce PL. Il propose de surseoir au vote de ces deux PL et d'attendre le retour de M^{me} Flamand-Lew.

M^{me} Emery-Torracinta suggère d'entendre l'université à nouveau pour voir ce qu'ils en pensent. Elle rappelle qu'une fois que la décision accorde ou refuse le passage de l'étudiant, l'effet suspensif s'arrête et la personne qui souhaite aller à la Chambre administrative devra demander la restitution de l'effet suspensif. La personne n'aura pas le temps de finir une année universitaire. Elle précise qu'il s'agit de semestres universitaires plutôt que d'années. Une commissaire (S) déclare que le parti socialiste acceptera l'amendement de l'al. 4 mais refusera l'amendement à l'al. 3. Il conviendrait de revenir sur ce qui était prévu initialement, selon eux. Elle est favorable à ce que ce PL soit voté ce soir sachant que les positions semblent claires et que de nombreuses auditions ont été réalisées.

Le commissaire (PLR) déclare que, à part le commissaire (S), il n'y a que les Verts dans ce PL et il conviendrait de leur demander leur avis. Il confirme

qu'il serait préférable au fait de reporter le vote. Un commissaire (UDC) déclare que la position du PLR est minoritaire. Il a l'impression qu'ils sont les seuls opposés à ces PL et que ces amendements créent des usines à gaz. Pour lui, le but premier est de soutenir l'étudiant ainsi que d'accélérer le rendu des décisions. Les UDC voteront les deux PL avec les amendements du DIP et s'abstiendront éventuellement sur l'al. 4. Il convient en tout cas de prendre une décision selon lui. Le commissaire (Ve) suggère d'être consensuel. Il confirme qu'il est partagé sur cet effet suspensif. Il demande de surseoir au vote, car il a besoin de consulter son groupe au préalable. M^{me} Emery-Torracinta revient sur le fait que le DIP a proposé à l'étudiant de demander une prolongation de délai, mais ceci allait de pair avec l'absence d'effet suspensif. Il ne faudrait pas qu'il y ait une prolongation du délai demandée par un étudiant uniquement pour avoir une prolongation de l'effet suspensif.

Le président rappelle qu'il y a eu une présentation ainsi qu'un préavis de la Commission judiciaire, et le département a été entendu. Il y a deux propositions au sein de la commission pour la suite des travaux. L'une consiste à suspendre les travaux sur ces PL pour avoir l'avis des Verts voire de l'université sur ces nouveaux amendements du DIP.

Un commissaire (S) signale qu'il a signé avec l'autorisation de son parti. Le terme de gel est inadéquat selon lui, mais il convient de repousser la décision à la prochaine séance.

Le président indique que ce serait une formalité sachant qu'un objet est pendant au 30 juin avec l'audition du rectorat, ils pourront demander l'avis de ce dernier sur ces amendements du DIP. M^{me} Vrbica déclare que, dans le cadre de la rédaction des amendements, ils ont été en contact avec les universités et les hautes écoles. Ces amendements ont donc été « validés » par les entités concernées, mais dans leur ensemble et non pas de manière individuelle. En supprimant une partie des amendements, cela ne serait pas forcément valable et acceptable, tant sur le plan juridique que politique. En ce qui concerne l'intérêt public prépondérant, une formulation différente pourrait éviter une potentielle confusion.

M^{me} Emery-Torracinta déclare qu'un étudiant pourrait demander une prolongation du délai et il ne faudrait pas que l'effet suspensif puisse courir à ce moment-là. Elle remarque que le vote n'est pas urgent sachant que cela ne pourra de toute façon pas être appliqué avant la prochaine rentrée.

Le président met aux voix le report du vote sur ces PL à la prochaine séance.

Pour : 6 (1 MCG, 2 UDC, 1 PLR, 1 Ve, 1 PDC)

Contre : –

Abstentions : 6 (2 MCG, 3 S, 1 EAG)

ACCEPTÉ

Les travaux sont reportés à la prochaine séance.

Séance du 30 juin 2016

Audition de M. Yves Flückiger, recteur, et M^{me} Natacha Hausmann, directrice du secteur des affaires juridiques de l'université

Le président passe aux deux PL suivants pour lesquels le rectorat et le service juridique de l'université doivent donner leur avis. Il rappelle que l'université était déjà venue. Il convient de l'entendre à nouveau sur les deux nouveaux amendements du DIP.

M. Flückiger tient à préciser que les intentions du DIP et des députés sont très bonnes, à n'en pas douter. Les recours et les oppositions doivent être gérés de la meilleure manière possible. Le but de l'université est de défendre les étudiants et le législateur doit pouvoir élaborer des lois qui répondent au souci du plus grand nombre. Il précise que des lois ne doivent pas être édictées sur la base de cas particuliers. L'application de ce projet de loi, avec deux alinéas en particulier, va créer des problèmes très importants pour l'université.

Le président fait lecture de l'art. 43 al. 3 du PL.

M. Flückiger indique que de lourdes conséquences risquent de faire suite à ces modifications. L'art. 43 al. 3 donnera lieu à une hausse des cas à traiter, car c'est une incitation pour les étudiants à poursuivre leur formation alors qu'ils n'ont pas réussi. Cela signifie qu'ils vont continuer leurs études sans savoir s'ils pourront poursuivre. Les commissions facultaires auront davantage de cas à traiter. Des étudiants pourraient terminer une année supplémentaire alors qu'ils ont été mis en échec. Pour les étudiants réguliers, cela peut détériorer leurs conditions de travail si les autres étudiants ayant échoué poursuivent leur formation. Du personnel supplémentaire devrait être engagé et les commissions traitant cela devraient être réorganisées pour faire face. M. Flückiger confirme qu'il est opposé à cet amendement. Ces amendements ne donneront pas lieu à des économies mais à une hausse des charges, parce que cela créerait une incitation claire pour les étudiants à recourir et à s'opposer à leurs échecs.

Le président fait lecture de l'art. 43 al. 4 du PL.

M. Flückiger indique que le fait de devoir statuer dans les trois mois dès la saisine accentue les problèmes mentionnés en lien avec l'al. 3. En effet, le

temps de traitement devra rester le même alors que le nombre de cas va augmenter. Cela va grandement accroître la charge des commissions compétentes, qui ne pourront plus faire face. Il confirme qu'il faudrait réorganiser les commissions et cela donnerait lieu à une hausse des coûts pour l'université. La qualité du travail risquerait d'être diminuée et plus de travail serait reporté sur le Tribunal administratif, car plus de recours finiraient au tribunal. Le tribunal verrait donc aussi une hausse de sa charge. Les conséquences seraient donc extrêmement négatives, pour l'université et pour les étudiants. Il souligne qu'il convient de bien comprendre les conséquences que ce projet de loi pourrait avoir pour l'université. Il est convaincu que c'est la mauvaise direction et rappelle que le plus important pour l'université est le bien des étudiants.

Le président précise que le département avait deux amendements à formuler par rapport à ce PL. Il en fait lecture.

M. Flückiger déclare que cela permettrait de réduire les effets négatifs mentionnés. Il proposerait d'inscrire « lorsqu'il obtient » et non pas « lorsqu'il demande » l'extension d'un délai. Il faut que l'université puisse garder la maîtrise des délais.

Un commissaire (UDC) se demande sur quoi se base l'université pour déterminer qu'il y aurait une explosion des recours sachant que les élèves qui savent qu'ils vont certainement perdre n'ont pas d'intérêt à poursuivre une procédure durant trois ou quatre mois sachant qu'ils risquent de perdre une année. M. Flückiger déclare que par exemple pour obtenir un permis de travail, cinq ou six mois supplémentaires peuvent être obtenus s'ils peuvent rester à l'université. Des étudiants sont certainement dans cette perspective, surtout sachant que la voie offerte n'a aucun coût.

Un commissaire (PLR) suit les arguments de M. Flückiger et comprend que si l'on offre cette opportunité aux étudiants, ils vont vraisemblablement la saisir. Il rappelle que cela risque d'arranger une minorité pour péjorer une majorité. Il aimerait qu'on lui soumette à nouveau les chiffres sur le nombre de recours. Il y a beaucoup d'oppositions, selon lui, mais peu de recours. M^{me} Hausmann répond que les oppositions sont tout de même longues à traiter et qu'il y en a une soixantaine. Il convient de les instruire de manière complète et juste. Le fait qu'il y ait peu de recours montre que les commissions fonctionnent bien, actuellement. Elle ajoute que les jurisprudences montrent que le délai est généralement entre trois et six mois en ce qui concerne le délai d'opposition. Ce délai dépend de différents facteurs. Lorsque l'étudiant va devant la Chambre administrative, il peut obtenir gain de cause si la faculté est accusée de ne pas avoir instruit suffisamment et donc pas assez entendu l'étudiant. La procédure pour la Chambre administrative consiste à casser la

décision et renvoyer à la faculté pour qu'elle prenne une nouvelle décision. Ce PL prévoit un délai trop court pour se prononcer sur les cas et les décisions rendues ne pourront respecter complètement le droit d'être entendu des étudiants. Le délai de trois mois sera trop court. Elle rappelle que plus de cas risqueraient d'être portés devant le tribunal et que les délais de la chambre pour statuer sont bien plus longs que ces trois mois. Le risque est l'allongement du délai de traitement.

Un commissaire (PLR) se souvient de la discussion sur l'effet suspensif et se demande s'il ne faudrait pas différencier les situations de master et de bachelor. Il se demande si cette distinction pourrait être introduite et si l'effet suspensif pourrait être traité différemment sur le plan du master.

M^{me} Hausmann répond que les étudiants de bachelor peuvent s'inscrire à une autre session d'examens et qu'il serait très problématique qu'un étudiant réussisse des examens subséquents sans avoir réussi ceux de la session précédente. Il serait éliminé mais aurait réussi sa dernière série d'examens. M. Flückiger confirme que cette situation serait particulièrement problématique.

Le président rappelle que l'objectif du PL est de réduire le délai d'incertitude durant lequel l'étudiant ne sait pas s'il peut poursuivre ses études ou non.

M. Flückiger expose que l'étudiant peut recourir et confirme que des étudiants pourraient alors passer des examens à la session suivante.

Un commissaire (S) rappelle que des étudiants ont vécu des situations intolérables de ce point de vue. Il est très important pour son parti de ne pas être uniquement confronté à une appréciation de professeurs sachant qu'il peut y avoir des éléments de nature humaine qui entrent en jeu.

M. Flückiger confirme que des cas ont été mal gérés mais aimerait qu'on laisse l'université prendre les mesures adéquates pour que les dossiers soient traités dans des délais raisonnables. Il a le sentiment qu'avec cette loi, les députés partent du principe que l'université n'est pas en mesure de traiter ces affaires alors que c'est le cas. Il y a eu des situations malheureuses, mais il confirme que le côté démocratique lui importe énormément. Il affirme que cette loi risquerait de poser de très grandes difficultés.

Un commissaire (PLR) confirme que le PLR partage les craintes du recteur. Il se demande si l'université ne risquerait pas d'être plus laxiste et de statuer favorablement sur les oppositions des étudiants, pour éviter les recours subséquents.

M. Flückiger répond que les comportements ne devront pas s'adapter au nouveau cadre légal mais rester totalement impartiaux. Il craint cependant que

des mobilisations de ressources très importantes doivent être mises en place pour s'adapter à ces PL.

Un commissaire (PLR) est très sensible à l'argument selon lequel les étudiants feront des recours plus facilement si ces derniers sont plus accessibles. Il aimerait une estimation des recours avant et après sachant que le risque est hypothétique mais très sérieux.

M^{me} Hausmann indique que la procédure d'opposition est gratuite pour l'université mais payante au stade de la Chambre administrative.

Le commissaire (PLR), pour illustrer le côté inégalitaire entre les étudiants lors des recours, aimerait connaître le nombre de recourants individuels et le nombre de recourants assistés par un avocat. M^{me} Hausmann répond qu'elle ne dispose pas de ce chiffre mais précise que lorsque l'étudiant est assisté d'un avocat, la procédure est bien plus longue.

M. Flückiger observe qu'il y a une tendance à la judiciarisation et que ces PL vont encore accentuer ce phénomène.

Un commissaire (PLR) se demande quel est le règlement qui indique que cette procédure est gratuite. M^{me} Hausmann précise que cela ressort de la LPA qui prévoit que les procédures d'opposition sont gratuites.

Le commissaire (PLR) se demande s'il ne faudrait pas modifier cela.

M^{me} Hausmann indique qu'ils préfèrent que les démarches d'opposition ne soient pas fermées pour des raisons financières.

M^{me} Vrbica revient sur la question de l'intérêt public prépondérant. Elle aimerait que cette notion soit plus détaillée.

M^{me} Hausmann déclare que c'est une notion juridique indéterminée et que c'est la Chambre administrative qui doit trancher ce point, selon les cas. Elle mentionne l'exemple de l'étudiant qui a commis du plagiat ou une fraude mais qui pourrait poursuivre ses études, parce qu'il y a un intérêt prépondérant à ce qu'il le fasse. La chambre mentionne un intérêt légitime de l'université, ce qui semble être une notion moins forte que celle de l'intérêt public prépondérant. C'est selon la jurisprudence de la chambre que les cas d'intérêt public prépondérant sont déterminés, mais il n'est pas possible de détailler cette notion.

M. Flückiger trouve très problématique que des étudiants ayant plagié soient dans des classes de cours avec d'autres étudiants n'ayant pas agi de la même manière. Cela donne un mauvais message aux autres étudiants qui eux, n'ont pas plagié.

M^{me} Hausmann indique qu'un étudiant a trois tentatives en principe et est éliminé lorsqu'il échoue à la dernière tentative ou alors pour fraude. Les

éliminations ne sont pas prononcées sur des points de détail mais pour des cas où les étudiants en question ne semblent pas adaptés aux critères académiques requis pour poursuivre leurs études. Ils peuvent néanmoins toujours s'opposer à la décision.

Le président se demande si le recteur a eu l'occasion de discuter de cela avec M. Abbé-Decarroux, directeur de la HES-SO.

M. Flückiger confirme qu'ils ont le même point de vue.

M^{me} Vrbica expose qu'elle a transmis les informations à la HES-SO et celle-ci partage le point de vue de l'université. L'effet suspensif est même encore pire pour elle que pour l'université, vu le nombre d'enseignements en HES-SO à effectifs réduits.

Le président se demande s'il est possible d'avoir une trace écrite de cela.

M^{me} Vrbica indique qu'elle s'est entretenue par téléphone avec le service juridique de la HES-SO. Un commissaire (PLR) se demande si un effet suspensif similaire à ce qui est prévu existe dans une autre école de Suisse.

M^{me} Hausmann ne sait pas ce qu'il en est pour les autres hautes écoles mais sait que la situation est la même à Genève et à Lausanne pour l'université.

Le commissaire (PLR) pense qu'il convient de voir ce qui se passe dans les autres écoles de Suisse.

Le président revient sur l'avis des Verts qui devait être donné lors de cette séance. Une commissaire (Ve) déclare qu'un nouvel amendement est proposé par les Verts. Le président rappelle que rien n'a été reçu par les députés, que le commissaire (Ve) devait simplement se déterminer sur les amendements actuels. La commissaire (Ve) déclare que l'amendement des Verts avait déjà été proposé par M. Alder lors d'une séance précédente. Elle fait lecture de cet amendement qui serait ajouté à la fin de l'al. 3 de l'art. 43 : *« après les trois mois de saisine. Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation doit être communiquée par écrit avec l'indication des motifs, à la personne concernée, avant l'expiration du premier délai. »*

Un commissaire (MCG) confirme que cela avait déjà été dit. La commissaire (Ve) ajoute que ceci serait inséré dans les deux PL.

Un commissaire (PLR) réitère ses propos en lien avec l'effet suspensif selon les écoles et rappelle que l'effet suspensif est un point très important. Il aimerait savoir ce qu'il en est dans les autres hautes écoles de Suisse. Il demande simplement que cette information soit trouvée afin que le projet de loi soit voté début septembre 2016. Il considère que cette information est capitale.

Le président soumet à la commission la proposition de suspendre les travaux pour les reprendre à la rentrée, après avoir obtenu cette information. Les modifications seraient effectives pour la rentrée 2017.

Pour : 13 (3 MCG, 4 PLR, 1 PDC, 1 Ve, 3 S, 1 EAG)

Contre : –

Abstentions : 2 (2 UDC)

ACCEPTÉ

Les travaux seront donc repris à la rentrée.

M^{me} Vrbica déclare qu'elle va tenter de trouver l'information dès que possible, mais cela va demander un peu de temps sachant qu'il y a 11 universités et 40 hautes écoles en Suisse. Elle s'en chargera mais cela ne sera peut-être pas pour septembre 2016.

Un commissaire (S) se demande si les universités françaises ont un système similaire. Il se demande notamment comment cela se passe à Grenoble, par exemple.

Séance du 20 octobre 2016

Réponses de M^{me} Vrbica à la question de l'existence d'un effet suspensif dans les autres hautes écoles de Suisse

M^{me} Vrbica explique qu'elle a donné le tableau de tout ce qu'elle a pu collecter durant l'été. Il est difficile de comparer la situation genevoise à d'autres cantons. Elle a ajouté deux réponses un peu plus poussées : celle de Fribourg (HES-SO) et celle de Zurich (leur réponse montre qu'il y a un examen particulier de chaque cas).

Le président rappelle que la commission a reçu plusieurs documents, qui seront tous annexés au procès-verbal : un avis de droit de Fribourg, un memorandum de la HES-SO et du rectorat (1^{er} juillet 2016), la réponse détaillée de M. Trotmann, ainsi que le tableau comparatif de M^{me} Vrbica.

Un commissaire (PLR) commence par remercier M^{me} Vrbica d'avoir préparé ces informations. Il souhaite rendre la commission attentive à la situation zurichoise. On a l'impression dans le tableau qu'il y a un effet suspensif. Or, le courriel de M. Trotmann souligne bien qu'il n'y a pas d'effet suspensif, sauf dans des cas où il y a des pesées d'intérêts particulières. Ainsi, à Zurich, la règle générale est qu'il n'y a pas d'effet suspensif. Ce n'est pas la même chose que ce que demande le PL des Verts.

M^{me} Vrbica confirme ces propos. C'est pour cela que le tableau mentionne « dépend des situations diverses ».

Le président remarque qu'il y a deux situations pour Zurich : l'université et la ZFH.

M^{me} Vrbica explique qu'il s'agit de l'université d'un côté et de l'école spécialisée de l'autre.

Un commissaire (Ve) remarque que, dans l'avis de droit, il est question du professeur Plotke, qui parle d'un « élève » non promu. Il se demande si on parle de l'enseignement secondaire ou tertiaire. M^{me} Vrbica déclare que M. Plotke est spécialiste de tout ce qui concerne le droit scolaire. L'avis de droit forme une analogie entre les élèves. A sa connaissance, le professeur n'a pas écrit spécifiquement pour l'université dans ce cas précis.

Un commissaire (MCG) est d'avis qu'avoir l'effet suspensif après la première procédure peut poser problème. On peut avoir le cas d'un étudiant qui continue son cursus, termine sa formation, et au bout du compte perd le recours et voit son diplôme annulé. Une solution serait peut-être de ne pas mettre d'effet suspensif dans la deuxième partie de la procédure.

Le commissaire (Ve) déclare qu'un nouvel amendement des Verts a été communiqué à la commission. Il prend place, soit dans un nouvel alinéa 5, soit à la suite de l'alinéa 4 de l'art. 43 LU :

«⁴ Les autorités en charge du traitement des oppositions internes et des recours d'étudiants statuent dans les trois mois dès leur saisine. ***Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation de trois mois au maximum si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation doit être communiquée par écrit avec l'indication des motifs à la personne concernée, avant l'expiration du délai.*** »

Dans la plupart des situations, l'étudiant ne va pas perdre un semestre. Le problème devrait être réglé avant la rentrée universitaire. Au pire, il perdra un semestre, mais il ne perdra pas plusieurs années comme avant. Il remarque qu'actuellement la commission de recours refuse presque toujours. On peut partir du principe que, si la commission à quelques mois en plus, elle peut être plus encline à évaluer un effet suspensif plus restreint. Par conséquent, les Verts proposent de retirer l'art. 43 al. 3 du PL 11779, et de retirer l'art. 22 al. 6 du PL 11780. Les autres parties restent, avec l'amendement susmentionné. A voir encore si cet amendement constitue un alinéa 5 ou s'il peut venir à la suite de l'alinéa 4.

M^{me} Emery-Torracinta comprend que le but est de garder le principe des trois mois mais de supprimer l'effet suspensif.

Le commissaire (Ve) répond par l'affirmative. Le premier amendement précise que la prolongation est exceptionnelle et que la demande doit être

motivée. Cela donne un petit jeu supplémentaire pour les cas compliqués dont on a pu prendre connaissance lors des auditions.

M^{me} Emery-Torracinta est d'avis que cette proposition est raisonnable. L'amendement du DIP allait un peu dans le même sens, puisqu'il supprimait l'effet suspensif mais voulait changer le délai, pour le bien de l'étudiant. Le DIP proposait en plus d'autoriser la prolongation de plus de trois mois si l'étudiant le demandait.

M^{me} Vrbica rappelle que l'amendement Alder ne place pas la prolongation dans les mains de l'étudiant, mais de l'institution. Elle ajoute que cette prolongation de trois mois irait bien pour l'université mais poserait par contre problème au niveau des HES. En effet, leur fonctionnement est différent : ils ont deux échelons. Les HES doivent en effet prendre une première décision dans les 60 jours. En pratique, les écoles sont très réactives. Mais il y a ensuite une deuxième couche, celle du directeur général, qui débute dès le dépôt du recours par l'étudiant contre la décision de l'école. C'est là que la plupart des recours peuvent être traités dans les trois mois. Il faudrait donc que l'extension des trois mois touche la deuxième et non pas la première couche. Sinon, la prolongation des trois mois ne serait pas efficace. Une possibilité serait d'ajouter « dès leur saisine *auprès du directeur général* ». Ainsi, on distinguerait les deux couches.

Le commissaire (Ve) comprend qu'il faudrait peut-être préciser de cette façon l'amendement pour le PL 11780.

Un commissaire (UDC) demande si le premier amendement du commissaire (Ve) est la proposition de M. Alder.

Le commissaire (Ve) répond par l'affirmative.

Le commissaire (UDC) demande à ce qu'on lui renvoie les amendements des Verts et du département. Le commissaire (Ve), concernant le problème des HES à deux échelons, souhaite que toute la procédure (école et directeur général) se fasse en quatre mois, et pas en six.

M^{me} Vrbica explique que cela instaurerait un déséquilibre avec l'université, qui n'a pas ces deux couches. La HES n'aura plus aucune marge de manœuvre.

M^{me} Emery-Torracinta se demande si on ne pourrait pas inscrire un temps total. Ce serait après à la HES de s'organiser.

Le président comprend que l'on ne parviendra pas à un texte définitif ce soir. Il faudrait que le commissaire (Ve), avec l'aide de M^{me} Vrbica, revienne avec un texte clair qui puisse convenir à la spécificité de la procédure HES.

Un commissaire (PLR) a des propositions qui vont dans le sens d'une simplification de la loi. Il adhère à la suppression de l'alinéa 3 de l'art. 43 du

PL 10779. Mais, si cet amendement ne passe pas, il a un amendement qui permet à l'étudiant de ne pas avoir l'effet suspensif *ad aeternam*. L'idée est d'imaginer que l'effet suspensif fonctionne par cursus, pour éviter d'avoir une situation qui s'éternise. Le président déclare que plus personne au sein de la commission ne souhaite l'effet suspensif. Un commissaire (UDC) a une question à l'attention du commissaire (Ve). Il est d'avis que, si on supprime l'effet suspensif, on ôte l'essence du PL. Il se pose la question, dans ce cas, de l'intérêt de le maintenir ce PL.

Le commissaire (Ve) rappelle que le PL avait deux buts : le premier était de raccourcir le traitement des recours. A partir du moment où on parvient à ce but, on est d'accord de supprimer l'effet suspensif, qui pose des problèmes énormes à certaines filières de HES, pour lesquelles l'effet suspensif n'a pas lieu d'être. Sur une procédure de quelques mois, l'effet suspensif n'est plus un objectif nécessaire. On est disposé à y renoncer.

M^{me} Emery-Torracinta remercie le groupe des Verts d'avoir évolué dans sa position. C'était exactement la position du département. Certaines situations étaient humainement inacceptables : on ne peut laisser traîner les choses. On doit trouver une solution intermédiaire, qui convient au département, sous réserve d'une reformulation pour les HES. Si cela ne va pas sur le terrain, on reviendra avec un nouveau texte.

Un commissaire (PLR) a un autre amendement pour la prolongation du délai. A la place de prolonger d'un mois, il propose que l'on prolonge de trois mois. En effet, lorsqu'un recours pose problème, c'est qu'il est vraiment problématique. Cela vaut la peine à ce moment d'avoir les moyens de traiter le cas. Il serait plus judicieux d'avoir un deuxième délai de trois mois.

Un commissaire (PDC) soutient l'amendement du commissaire (PLR).

Le commissaire (PLR) ajoute que ce choix de trois mois permet en outre d'harmoniser les HES avec l'UNIGE.

M^{me} Emery-Torracinta comprend que l'on arrive à une situation où l'université peut avoir six mois pour trancher. La première proposition du département était que si l'étudiant le demande, on peut ajouter trois mois. C'est plus favorable pour les étudiants, à partir du moment où il n'y a plus d'effet suspensif.

Un commissaire (S) rappelle que retirer l'effet suspensif ne vide pas de sa substance le PL. Par contre, ajouter trois mois correspond effectivement la fin des PL. Dans ce cas, les Verts risquent de demander à nouveau l'effet suspensif. Avec six mois, l'étudiant perd un semestre, et le problème se pose toujours.

Un commissaire (UDC) est d'avis que, si on supprime l'effet suspensif, on doit jouer sur un autre levier. Il faut que le délai d'arrivée tardive corresponde au délai de trois mois. Ainsi, l'étudiant devra avoir sa réponse dans les trois mois, et il pourra démarrer son semestre normalement. Le problème qui risque de se poser est que l'étudiant arrive trop tard pour prendre le semestre en cours. Pour que le PL fasse sens, il faut s'assurer qu'une arrivée tardive soit possible.

Un commissaire (PLR) est sensible à la proposition du département pour laisser la demande à l'étudiant. Il faut parler de cas concrets. Parfois, les expertises prennent beaucoup de temps. Il se déclare en faveur d'une possibilité de prolongation à la demande de l'étudiant, que l'on évite ainsi de préteriter.

M^{me} Emery-Torracinta explique que le département peut proposer d'autres formulations pour la prochaine séance.

Le président suggère que le commissaire (Ve) ainsi que le département reviennent avec leurs nouvelles formulations.

Séance du 10 novembre 2016

Débats de la commission

Le président cède la parole à M^{me} Vrbica pour recevoir les demandes d'amendements.

M^{me} Vrbica explique que le département a discuté avec le commissaire (Ve) de deux points. D'une part, il s'agissait de bien respecter les particularités de procédures de la HES-SO. Le deuxième élément était de pouvoir mettre en mots sa proposition de supprimer l'effet suspensif et de prolonger le délai (amendement « Alder »).

Le commissaire (Ve) confirme qu'il y a eu des propositions de rédaction qui ont été communiquées aux Verts. La réponse du groupe est tombée il y a quelques minutes. Pour faire court, les Verts demandent le retour de l'effet suspensif. Ils le demandent parce qu'ils estiment que les conditions des amendements dépouillent le PL d'une partie de sa substance. Il a préparé la position des Verts, qu'il distribue aux commissaires. Les amendements ont la teneur suivante : PL 11779 : « **Art. 43, al. 4 et 5 (nouveaux)** (*maintien de l'al. 3 tel que proposé dans le PL*)⁴ Les autorités en charge du traitement des oppositions internes et des recours *d'étudiantes et* d'étudiants statuent dans les trois mois dès leur saisine. *Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation est communiquée par écrit avec*

l'indication des motifs à l'étudiante ou à l'étudiant avant l'expiration du premier délai.

⁵ Lorsque l'étudiante ou l'étudiant obtient de l'autorité l'extension d'un délai qu'elle ou il a sollicité, le délai imparti à l'autorité pour statuer en application de l'alinéa 4 est prolongé d'autant. PL 11870 : « Art. 22, al. 5 (nouvelle teneur) et al. 6 (nouveau) (l'al. 6 du PL devenant al. 7) ⁵ Les recours des candidates et candidats et des étudiantes et étudiants de filières de formation HES sont, après la procédure de réclamation, soumis en première instance à la direction de la HES-SO Genève, qui statue dans les trois mois dès sa saisine. Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation est communiquée par écrit avec l'indication des motifs à l'étudiante ou à l'étudiant avant l'expiration du premier délai.

⁶ Lorsque la recourante ou le recourant obtient de la direction générale de la HES-SO Genève l'extension d'un délai qu'elle ou il a sollicité, le délai imparti à l'autorité pour statuer en application de l'alinéa 5 est prolongé d'autant.

Abrogation de l'**art. 2 Modifications à d'autres lois** (l'art. 3 souligné du PL devenant l'art. 2 souligné.) »

Le commissaire (Ve) explique que les amendements précités sont ceux sur lesquels les Verts, l'université, la HES et le département sont tombés d'accord. Ce que les Verts proposent d'ajouter en plus, c'est la réintroduction au PL 11779 de l'art. 43 al. 3 : « L'étudiant éliminé ou l'étudiante éliminée peut continuer sa formation universitaire au moins aussi longtemps que l'opposition interne n'a pas été tranchée, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne s'y oppose. », ainsi que la réintroduction au PL 11780 du même texte à l'art. 22 al. 7. On maintiendrait donc les deux alinéas des deux PL qui permettent l'effet suspensif. On pourrait annuler l'effet suspensif si un « intérêt public prépondérant » le permet, ce qui a pour effet d'exclure les cas extrêmes, de type fin de première année en faculté de médecine, ou, à l'inverse, filières ne comptant que quelques étudiants en HES. Le président remarque qu'il y avait lors de la précédente séance une proposition de retirer l'art. 43 al. 3. Il comprend que le commissaire (Ve) souhaite le maintenir.

M^{me} Vrbica souhaite refaire l'historique de ces modifications. Le premier amendement du DIP proposait un paquet, qui supprimait l'effet suspensif tout en gardant l'idée d'un délai limité pour les autorités. Ce délai pouvait être prolongé à la demande de l'étudiant (s'il a de la peine à produire, des pièces, etc.). On était d'accord de limiter le délai à trois mois, pour pouvoir supprimer l'effet suspensif. On parlait du principe que la prolongation du délai n'était qu'à l'avantage de l'étudiant. Il s'agissait d'un paquet pour éviter de se

retrouver avec des étudiants qui bénéficient de l'effet suspensif alors qu'ils n'en avaient pas l'intention. Ensuite, l'amendement « Alder » a été proposé. L'autorité, selon cette modification, pouvait demander un mois de plus en le notifiant à l'étudiant. Lors de la dernière séance, comprenant que l'effet suspensif allait sauter, la conseillère d'Etat souhaitait conserver quelque chose à l'avantage de l'étudiant. C'est cela qui a été discuté avec le commissaire (Ve) hier. On a repris l'amendement « Alder », et on a ajouté ce qui était initialement l'amendement du DIP, c'est-à-dire que l'étudiant aussi pouvait demander ce délai supplémentaire. Mais tout cela avait été discuté avec comme prémisse nécessaire que l'effet suspensif était supprimé. Si on le maintient, ces amendements ne tiennent plus. Elle remarque en outre qu'il manque une formulation dans ce que le député (Ve) a présenté par rapport à ce qui avait été convenu. Dans l'amendement du PL 11779, le département était parti sur une phrase différente à l'art. 43 alinéa 5 (al. 4 à l'époque de sa formulation), qui avait la teneur suivante : « Lorsque l'étudiante ou l'étudiant obtient de l'autorité *en charge du traitement de son opposition* l'extension d'un délai qu'elle ou il a sollicité, le délai imparti à l'autorité pour statuer en application de l'alinéa 3 est prolongé d'autant. »

Le commissaire (Ve) déclare que cette différence de formulation n'est pas un hasard. Elle touche la question de la Chambre administrative. Les Verts maintiennent que cet alinéa doit s'appliquer aussi à la Chambre administrative. M^{me} Vrbica rappelle que le Pouvoir judiciaire ne dépend pas de son département.

Le commissaire (Ve) propose d'auditionner la Chambre administrative sur le PL 11779 pour tirer cela au clair. Il ajoute que l'on a supprimé l'art. 2 du PL 11780, parce qu'il ne s'appliquait pas. En effet, la modification de la LPA ne se justifiait pas, l'instance supérieure de recours étant la Commission intercantonale de recours HES-SO, réglée par voie de concordat.

M. Vrbica rappelle que, pour la HES, il y a un premier palier de contestation au niveau de l'école. Si l'étudiant souhaite la contester, il fait recours, il est donc « recourant », mais auprès de la HES. Ensuite, si l'étudiant n'est toujours pas satisfait, il peut aller plus loin, mais ce « plus loin », c'est la juridiction intercantonale, pas la Chambre administrative. Dans le cadre de l'université, en revanche, s'il y a aussi un premier pas, une opposition interne, la deuxième étape fait de l'étudiant un recourant à la Chambre administrative. Les deux recours des deux PL ne se situent donc pas aux mêmes niveaux. Elle confirme donc l'abrogation de l'art. 2 du PL 11780.

Un commissaire (PLR) se dit assez déçu de cette volte-face qui remet en cause un accord assez consensuel trouvé au sein de cette commission de supprimer l'effet suspensif. Le désir du groupe PLR était de signifier aux

autorités qu'ils avaient des délais dans lesquels ils doivent rendre leur première décision. Il s'agissait de ne pas pénaliser les étudiants dans leurs études à la suite d'un dérapage administratif. En revanche, permettre l'effet suspensif entraîne un risque fort pour la crédibilité des institutions. On pourrait avoir, à la limite, des doctorants qui ne sont pas titulaires d'un bachelor. En particulier, on a beaucoup parlé ici de l'organisation des études en médecine, où le nombre de place est très restreint. On pourrait parfaitement imaginer le cas de figure aussi pour d'autres filières où cette contrainte rendrait extrêmement difficile l'organisation quant au volume d'inscrits. Pour ces raisons, le PLR reprend à son compte les propositions du commissaire (Ve), mais en ajoutant la suppression de l'effet suspensif dans les deux PL.

Un commissaire (UDC) se dit favorable, au nom de l'UDC, au maintien de l'effet suspensif. En revanche, il trouve très particulière la formulation du langage épïcène dans ces amendements. Il ne lui semble pas que cet usage soit courant dans la rédaction des lois. Si on modifie un article en utilisant le langage épïcène, alors il faudrait modifier tous les articles de la même loi, pour ne pas sombrer dans le ridicule où un seul article utiliserait le langage épïcène. Soit on modifie toute la loi pour la mettre au langage épïcène, soit on estime que le genre masculin vaut pour les deux genres. Il se place en faveur de la deuxième solution, qui lui semble plus simple et correspond à l'usage.

Un commissaire (UDC) rappelle qu'il avait soulevé la question de la prolongation des délais d'inscription. L'idée était que, quand le recours est accepté, l'étudiant ne se retrouve pas devant les portes fermées de l'institution à laquelle il souhaite s'inscrire. Il se demande dans quelle mesure la commission est ouverte à introduire cette formulation. Si les étudiants se heurtent à une inscription fermée à un établissement, le problème reste le même. Le département semblait assez ouvert à cette idée.

M^{me} Vrbica déclare qu'on a posé la question pour savoir comment dans la pratique cela se passe. Evidemment, cette discussion a lieu uniquement si on part du principe que l'on supprime l'effet suspensif. Il se trouve que la HES et l'université n'ont pas le même nombre de sessions d'examens. Il n'y a pas de problème si on parle de la session de juillet. Mais par rapport à la session d'août-septembre, cela ne joue plus. Si on parle de la première session, on n'a pas de problème pour l'inscription. Si l'étudiant fait la demande une prolongation de délai, en revanche, le problème se pose.

Le commissaire (UDC) comprend que si l'étudiant demande un mois supplémentaire, il ne peut plus s'inscrire.

Il faudrait peut-être penser jusqu'au bout à cette disposition qui vise à favoriser l'étudiant. Rien ne sert de lui accorder un délai supplémentaire s'il

ne peut pas s'inscrire à son école in fine. Il formule en conséquence les amendements suivants, qui s'ajoutent aux amendements précités :

PL 11779 : « **Art. 43, al. 6 (nouveau) :** ⁶ *Une période d'inscription est réservée par l'établissement pour les étudiants recourants.* » PL 11780 : « **Art. 22 al. 7 (nouveau) :** ⁷ *Une période d'inscription est réservée par l'établissement pour les étudiants recourants.* »

Une commissaire (S) se dit un peu gênée dans la mesure où elle ne comprend pas où on se situe au niveau de la discussion. Si on doit prendre position sur les amendements, il est nécessaire d'avoir les propositions synthétisées. Elle se demande s'il serait possible de demander au SSGC ou au département de fournir un tableau synoptique avec les amendements des commissaires et du département.

Le président propose que l'on refasse un tableau synoptique qui résume les différentes demandes d'amendements.

Le commissaire (Ve) souhaite rappeler que, si l'effet suspensif fait son retour, c'est parce que c'est l'aiguillon qui manque au PL. Il faut se demander ce qui se passe s'il n'y en a pas et que l'université continue de traiter les procédures en deux ans. L'étudiant devrait alors faire toute une procédure qui lui coûte beaucoup d'argent et de temps. Il déclare que le groupe des Verts ne changera a priori pas de position.

Un commissaire (MCG) déclare que le MCG ne votera pas le retour de l'effet suspensif mais votera les autres amendements, avec éventuellement le délai d'inscription pour les recourants évoqué par le commissaire (UDC). L'effet suspensif va créer des situations ubuesques et doit être supprimé, mais il faut dans ce cas que les recours soient traités dans des délais raisonnables.

Un commissaire (PLR) est d'avis que cela vaut la peine de discuter plus avant des implications du PL. D'une part, il est extrêmement important pour l'université et, d'autre part, on a le temps de le voter, au moins jusqu'à la fin de l'année académique. Il remarque que le PLR est parti du principe que les délais que l'on discute au sein de cette commission s'appliquent non pas dans la procédure dans son ensemble mais uniquement au temps donné à l'université pour donner sa première décision. Ensuite, cela n'a plus rien à voir avec le PL et cela devient du droit administratif classique. On mettrait la charge sur l'université alors qu'elle n'a pas les moyens de le faire. Il est bien clair que, lorsqu'on parle de délais, on parle de la première réponse de l'université. Il salue la proposition du commissaire (UDC), car elle permet de ne pas pénaliser les étudiants tout en conservant une marge de manœuvre pour l'université. Le PLR se rallie à la suppression de l'effet suspensif en reprenant la prolongation du délai d'inscription.

Un commissaire (S) rappelle qu'il n'a pas suivi l'intégralité des débats. Il ne pense pas que l'on puisse reporter la responsabilité d'un retard sur le recourant, parce que la loi sur la procédure administrative genevoise et son homologue fédérale prévoient que, pour demander une prolongation, il faut un motif suffisant. Le juge n'octroie pas automatiquement une prolongation. Par exemple, il faut prouver qu'on n'a pas eu le temps de produire des documents de nature médicale. Il est d'avis que, à partir du moment où l'autorité accepte que le délai soit prolongé, il faut évidemment que le délai d'inscription soit prolongé d'autant. Il rappelle que l'effet suspensif suspend les effets d'une décision mais ne donne pas de droit positif, comme la permission de s'inscrire au module suivant.

Un commissaire (S) souhaite rappeler que le maintien de l'effet suspensif n'est pas un retour en arrière. On avait parlé de le supprimer, mais il est la substantifique moelle de ces deux PL. Il est difficile en l'état de savoir si le texte proposé par le commissaire (UDC) peut venir en complément de ces amendements. Il a de la peine à comprendre que le MCG demande à présent la suppression de cet effet suspensif.

Un commissaire (UDC) est d'avis que son amendement pourrait compléter l'effet suspensif, qui n'a pas de sens sans la prolongation du délai d'inscription.

Un commissaire (PDC) partage la position du PLR. L'amendement qui portait du principe de la suppression de l'effet suspensif lui convenait bien. Il ne sait pas encore si l'amendement du commissaire (UDC) fait sens en cas de suppression de l'effet suspensif.

Un commissaire (UDC) n'a pas saisi pourquoi il faudrait auditionner la Chambre administrative. Le commissaire (Ve) explique que le PL, pour les Verts, couvre tout le processus, y compris le recours jugé par la commission universitaire et l'étape de la Chambre administrative. On aimerait que les délais de traitement de la première et de la deuxième instance soient couverts par le PL. C'est la raison pour laquelle il demande l'audition de la Chambre administrative, pour savoir si ce qui est demandé par le PL est juridiquement faisable et ce qu'ils en pensent. Il rappelle que pour la détention administrative la Chambre a 48 h pour juger. Ils savent agir rapidement.

Le président met aux voix l'audition de la Chambre administrative :

Pour : 9 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 3 PLR)

Contre : —

Abstentions : 5 (3 MCG, 2 UDC)

Séance du 8 décembre 2016

Audition de M. Olivier Jornot, procureur général, et de M. Jean-Marc Verniory, juge à la chambre administrative de la Cour de justice

M. Jornot déclare que la CGPJ est inquiète dans deux cas de figure. D'abord, on s'inquiète que l'on veuille accélérer les délais par une inscription dans un texte de loi plutôt que de s'attaquer aux causes de ces retards. Evidemment, il est moins cher de faire une loi plutôt que d'ajouter des postes, mais son effet sera nul. L'autre problème est de dire de l'extérieur au juge ce qu'il doit faire et dans quel ordre. Il est indéniable que la longueur du délai est problématique pour le recourant. Cependant, lorsqu'un juge a en parallèle un recours d'étudiant et un dossier fiscal pour lequel on risque de perdre, à cause de la prescription du droit de taxer, des dizaines de millions, la priorité est claire. Si on doit choisir entre un PLQ de 400 habitants ou un recours d'un étudiant qui s'est fait expulser, il n'y a pas à hésiter. Le risque est grand de dire qu'un thème spécifique est prioritaire : certains diront que c'est le logement, d'autre la fiscalité, etc. Quand tout est important et tout est prioritaire, plus rien ne l'est. Cette question avait été abordée lors des travaux de Justice 2011. On avait examiné où il y avait des délais d'ordre dans les lois administratives : il n'y en avait qu'un, dans le cadre de l'euthanasie des chiens. On avait renoncé à instaurer un système de délai d'ordres en supprimant celui qui existait déjà. Il appartient à la juridiction de traiter les recours dans l'ordre qu'elle estime prioritaire. La troisième inquiétude est que l'on fasse des expériences hasardeuses de procédures. Si le délai d'ordre est dépassé, on risque d'avoir des problèmes pour les recours ; il faut se demander si les recours seront annulés ou adoptés s'ils ne sont pas traités dans les délais légaux. Si l'on met dans une loi que toute demande est acceptée si elle n'est pas traitée dans les temps, cela n'est pas viable du point de vue de la sécurité du droit. Cela pourrait avoir des conséquences aberrantes. La CGPJ n'est pas favorable à des interventions de ce type.

M. Verniory va donner un éclairage de l'intérieur. D'abord, en termes légistiques, le nouvel alinéa 4 de l'art. 77 semble doublement inutile. On doit réserver seulement ce qui ne prévaudrait pas, or le droit spécial prévaut. En plus, cette règle inutile est déjà prévue à l'art. 3 LPA. Comme l'a dit M. Jornot, privilégier certains dossiers, c'est en oublier volontairement d'autres. Ce qui est proposé est un délai de trois mois : cela semble extrêmement difficile à tenir dans beaucoup de cas. Concrètement, ce que l'on fait, c'est accuser réception du recours, demander l'avance de frais, puis on donne un délai pour répondre, en général d'un mois (dans certains cas, par exemple dans le cas des fêtes, on doit passer à un mois et demi – l'université demande très souvent une prolongation du délai), il faut ensuite tenir compte du droit à la réplique prévu

par la constitution, le droit fédéral et la CEDH. Dans les causes un peu plus compliquées, qui nécessitent plus qu'un échange d'écritures (enquête, comparution des personnes, pièces supplémentaires, etc.), le délai est encore allongé. Actuellement, on a un seul délai contraignant : c'est le délai de 10 jours pour la détention administrative et les mesures du type interdiction de périmètre. Cela fait que, quand on reçoit un recours concernant les mesures de contrainte, on doit s'interrompre dans nos travaux et traiter le cas. Cela paraît en revanche assez logique dans le cadre de la détention administrative parce qu'il en va de la liberté des personnes. Pour le reste, il n'y a pas de délai obligatoire. Ainsi, on va prendre le dossier le plus ancien à juger, mais en se demandant s'il n'y a pas un dossier plus récent qui devrait avoir la priorité : parmi ceux qui peuvent avoir la priorité, on peut citer les recours en matière d'école secondaire (promotion d'une année à une autre au collège), les recours à forte chance de succès à l'université, les sanctions disciplinaires en prison, certains dossiers d'exploitation (un restaurant qui doit fermer), le droit fiscal (prescription de 15 ans), les sanctions disciplinaires de la police (prescription d'un an). On essaie de prioriser les dossiers sans avoir de loi précise.

Si on regarde les 72 arrêts rendus dans le cadre de la formation (parfois des arrêts minuscules), il y en a 20 qui concernent les écoles, 23 qui concernent l'université, et 4 qui concernent les HES (normalement traités par la commission intercantonale à laquelle on ne pourra pas imposer de délai). Tout le reste concerne la formation en dehors de ces catégories (apprentissage, bourses d'études, etc.). Généralement, on dépasse souvent les trois mois, mais pas de beaucoup (quatre ou cinq mois). Il y a des cas où c'est plus long en fonction de la complexité du cas. Par exemple, il y a eu le cas d'une personne ayant été éliminée pour fraude parce qu'il avait commandé le travail à un tiers. Il existe des exceptions, mais dans l'ensemble le délai est relativement court. Le délai obligatoire aurait des conséquences fâcheuses : si on admet que les recours non traités dans les trois mois sont considérés comme acceptés, des personnes qui ont eu 2.5 ou 3 de moyenne peuvent avoir un diplôme ; cela mettra en danger la crédibilité de la personne et de l'institution dont il est issu. De plus, cela risque de faire un appel d'air ; de plus en plus de personnes vont faire recours, ce qui ne va pas améliorer les délais. Il est d'avis que cela n'est pas légalement impossible de donner automatiquement l'effet suspensif, mais cela risque de faire appel d'air et de motiver plus de recours.

Le président demande si le recteur ou une autre personne peut faire la demande spéciale d'une accélération de procédure.

M. Verniory répond que cela ne se fait pas vraiment. Parfois, les justiciables demandent où cela en est ; suivant l'emploi du temps du juge, il

peut essayer d'accélérer la procédure. Ce n'est pas une chose courante ; l'université demande plutôt des prolongations de délais qu'autre chose.

M. Jornot déclare que les demandes d'accélération se font par l'administration dans les cas de risques de prescriptions (il faut compter qu'on risque de devoir aller au TF après).

Un commissaire (UDC) se dit interpellé par ces propos. Il rappelle que la famille souhaite qu'on lui fasse justice ; si le recours n'est pas donné dans les trois mois, l'étudiant ne peut pas poursuivre ses études, et justice n'est donc pas faite. Il est d'avis qu'il y a véritablement un enjeu dans ce PL, qui n'est pas au niveau de l'intérêt public prépondérant mais qui peut modifier l'avenir de familles. On accepte le principe que l'étudiant ait un droit de recours, mais on ne lui donne ce droit qu'à moitié. Il rappelle qu'il a été fait mention d'arrêts minuscules ; le travail pourrait donc être fait dans les temps. Il déclare qu'il a lui-même déposé un recours en troisième année, pour lequel il n'a reçu la réponse qu'à la fin de ses études. Dans ce cas, le droit au recours ne sert à rien. Il comprend bien qu'il y a des priorités ; peut-être faudrait-il évoquer les moyens supplémentaires à donner à la Chambre administrative. M. Jornot est d'avis qu'il faut remettre les choses en perspective. Il rappelle que ce genre de recours, de contestation de la décision d'un enseignant, est relativement nouveau d'un point de vue sociétal. A une certaine époque, pas si lointaine, on ne se jetait pas chez un avocat dès que l'on ne passait pas son année. L'extension remonte aux années 90. Auparavant, il n'y avait pas de recours ; on est passé dans un système où il faut que 25 juges travaillent pour être sûr que la note donnée par le professeur est légitime. Il faut remettre les choses en perspective ; il y a beaucoup de sujets très importants. Une personne aura toujours l'impression que c'est son propre recours qui est le plus important.

M. Verniory, concernant les arrêts minuscules, déclare qu'il s'agissait de cas de retraits de recours. Il est clair que ce ne sont pas les arrêts les plus complexes, mais ils peuvent être relativement longs à traiter. Par exemple, un étudiant en droit demandait à avoir 6 et pas 5.5 à sa soutenance de thèse ; dans ce cas, on a répondu rapidement. Par contre, on a des cas liés à l'IUFE, où les recours peuvent être complexes, avec des questions de droit d'être entendu, etc.

Comme on est à un niveau infra-réglementaire, cela peut vite devenir très compliqué, et demander une à deux semaines de rédaction pour quelqu'un qui ne fait que cela.

Un commissaire (Ve) remarque que les 23 recours liés à l'université ne sont pas forcément des recours liés à un échec. Il demande la proportion des recours acceptés. M. Jornot répond qu'il y a, sur les 6 dernières années, 7% des recours

qui ont été admis, et 5% partiellement admis. Cela fait donc 12% en tout pour le champ d'application du PL. En gros, c'est de l'ordre de 1 sur 10. Le président demande le temps moyen de traitement pour les 72 arrêts. M. Jornot explique qu'il dispose de ce chiffre, mais qu'il ne prend pas en compte le délai plus cours pour les recours qui ont de fortes chances d'aboutir, comme cela a été évoqué par M. Verniory. Globalement, la durée moyenne est de 175 jours pour le domaine des procédures formation. Il faut se rendre compte que le délai moyen de toute la Chambre administrative, avec la charge de travail actuelle, commence à tendre vers une année. On est souvent pratiquement à quatre mois seulement pour les échanges d'écritures.

M. Jornot rassure les commissaires : en France, le Tribunal administratif de Grenoble met quatre ans à traiter les recours. Il ajoute que la LPA date de 1985 mais est largement obsolète à bien des égards, notamment concernant le fonctionnement de l'administration. La CGPJ a saisi le Conseil d'Etat pour réviser totalement cette loi qui n'est pas appliquée actuellement, car pas applicable. Le problème de la LPA est que c'est la dernière loi de procédure de compétence cantonale : c'est une loi qui a sans arrêt été manipulée et qui tient du patchwork. Il y aura un gros travail de simplification à effectuer pendant les 2-3 prochaines années.

Le commissaire (Ve) rappelle que la chambre administrative traite un « second recours ». Il y a déjà eu un recours « interne » à l'institution auparavant. M. Jornot explique que la Chambre administrative est une instance de recours unique dans la majorité des domaines et de seconde instance pour d'autres (elle vient alors après le tribunal administratif ; cela est valable pour le fiscal, la construction, le droit des étrangers, les expropriations et les retraits de permis). Une deuxième question est de savoir s'il y a une procédure interne aux autorités qui prennent les décisions avant d'être saisi par la chambre. C'est le cas pour l'université.

M. Verniory déclare que cela ressemble à une seconde instance à l'interne, parce qu'on a une partie légèrement différente de l'institution qui va se prononcer une deuxième fois. En revanche, ce recours interne n'a pas l'indépendance du tribunal administratif de première instance.

Le commissaire (Ve) voulait juste préciser que ces cas sont déjà traités une fois par l'université avant d'arriver à la Chambre administrative. Il y a donc déjà trois mois qui sont passés avant même que l'on passe au recours administratif. Il comprend que le délai de trois mois est irréalisable en l'état. M. Jornot explique que, si les trois mois voulus par le PL comprennent la totalité de la procédure, cela relève clairement de la science-fiction. Un moyen de diminuer le délai serait de supprimer la procédure d'opposition. Il rappelle

que, dans certains domaines comme le fiscal, le justiciable a plutôt intérêt à ce que le recours prenne le maximum de temps à être traité.

M. Verniory ajoute que pour les étrangers, si cela dure plus longtemps, ce n'est pas non plus un problème. Sur le principe, il aimerait bien rendre tous les arrêts en moins de six mois. L'accélération des procédures est un objectif louable que tout le monde partage.

Un commissaire (PLR) demande si on pourrait imaginer un train de projets de lois qui fixerait toute une série de délais obligatoires.

M. Verniory répond qu'il faudrait voir le type de délais. On devrait passer encore plus de temps à arbitrer les priorités. S'il avait toute une série de délais, il faudrait passer plus de temps à prioriser parmi eux. Il y aurait encore moins de temps pour traiter les recours.

Le commissaire (PLR) comprend que cela prolongerait encore le temps de réponse. M. Verniory répond par l'affirmative.

M. Jornot déclare que ce dont il faut se rendre compte est que le bureau d'un juge est très complexe : entre les dossiers en échange d'écritures, ceux qui demandent des convocations, ceux qui sont gardés à juger, etc. Chaque cabinet contient de nombreux dossiers, difficiles à prioriser en cas de délais fixés par la loi. M. Verniory précise qu'il a une centaine de procédures en cours.

Le président demande si, en matière de séparation des pouvoirs, il y aurait un problème à ce que le Grand Conseil fixe les délais de traitement des recours.

M. Jornot précise que, à chaque fois qu'on a voulu mettre ce genre de dispositions, cela n'a jamais marché. Dans le cas de la détention administrative, cela fonctionne, car si la décision n'est pas rendue à temps on peut libérer le prévenu. Cela n'est pas applicable pour le cas des recours au niveau des études supérieures.

Séance du 19 janvier 2017

Débats de la commission et vote final

Le président explique que le département souhaite délivrer ses propositions d'amendements à la commission. M^{me} Vrbica commence par le PL 11779. Les modifications à l'article 43 mettent en place un délai de trois mois avec prolongation possible d'un mois supplémentaire si les circonstances du cas l'exigent (al. 3). Lorsqu'une des parties demande la prolongation, le délai imparti est prolongé d'autant (al. 4). Par exemple, si l'étudiant demande deux semaines de prolongation, le délai total sera de trois mois et deux semaines. C'est quatre mois au maximum, mais cela peut être moins. De plus, le DIP n'a

pas enlevé le mot « recours » à l'alinéa 3. En effet, les auditionnés de la dernière séance ont demandé à ce que soit remplacé « recours » par « oppositions internes ». Pour une question technique, si les commissaires veulent reprendre cette demande et supprimer « recours », il faudra changer l'al. 4, en « l'étudiant » en lieu et place de « partie ». Si l'on ne se trouve pas dans le cadre de la Chambre administrative, en effet, il ne s'agit plus de « parties ».

Concernant l'art. 2 et 77 al. 4 (nouveau), le département souhaite toujours les supprimer. On a en outre intégré l'idée du commissaire (UDC) à l'art. 43 al. 5 (nouveau) : « Lorsque l'élimination d'une étudiante ou d'un étudiant est annulée, elle ou il est autorisé à poursuivre, dans la mesure du possible de manière immédiate, son cursus d'études conformément aux règlements et plans d'études applicables. »

Pour le PL 11780, c'est exactement la même chose au niveau du délai, avec la terminologie adaptée à la HES-SO (on parle bien de « recours »). On se retrouve avec trois mois, plus un mois supplémentaire possible. On a également intégré la proposition du commissaire (UDC), exactement de la même façon que pour l'université. On a évidemment ôté l'effet suspensif et on a également abrogé les art. 2 et 77 al. 4 (nouveau). La HES-SO n'est en effet pas concernée par la Chambre administrative.

Le commissaire (Ve) est d'avis que la position des Verts ne peut pas changer sans arrêt. La position majoritaire définitive est de revenir au texte initial. En conséquence, tous les amendements qu'il a proposés sont caducs.

Un commissaire (UDC) déclare que, si le texte voté correspond au texte initial, il n'y aura pas d'amendement. Si tel n'est pas le cas, il déposera son amendement en troisième débat, en sachant que la proposition du département peut leur convenir.

Un commissaire (PLR) est d'avis qu'il ne faut pas refaire tout le débat. Le PLR va soutenir les amendements du DIP, afin d'éviter l'effet suspensif, qui aurait eu de graves conséquences sur l'université et les HES. Il est tout à fait possible d'accepter l'amendement UDC.

Un commissaire (MCG) est favorable aux amendements du Conseil d'Etat au nom du MCG.

Un commissaire (PDC) déclare que son groupe soutiendra aussi les amendements du DIP.

PL 11779

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 11779 : pas d'opposition – adopté.

Deuxième débat : **Titre et préambule** : pas d'opposition – adopté.

Art. 1 Modifications : pas d'opposition – adopté.

Art. 43 : Le président met aux voix les amendements du département :

Al. 3 (nouveau) : «³ Les autorités en charge du traitement des oppositions internes et des recours d'étudiantes et d'étudiants statuent dans les trois mois dès leur saisine. Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation est communiquée par écrit avec l'indication des motifs à l'étudiante ou à l'étudiant avant l'expiration du premier délai. »

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 7 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 2 UDC)

Abst. : –

L'alinéa est accepté.

Al. 4 (nouveau) :

«⁴ Lorsque une partie obtient l'extension d'un délai qu'elle a sollicité, le délai imparti à l'autorité pour statuer en application de l'alinéa 3 est prolongé d'autant. »

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 3 (1 Ve, 2 UDC)

Abst. : 4 (3 S, 1 EAG)

L'alinéa est accepté.

Al. 5 (nouveau) :

«⁵ Lorsque l'élimination d'une étudiante ou d'un étudiant est annulée, elle ou il est autorisé à poursuivre, dans la mesure du possible de manière immédiate, son cursus d'études conformément aux règlements et plans d'études applicables. »

Pour : 10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 2 (1 EAG, 1 Ve)

Abst. : 3 (S)

L'alinéa est accepté.

Art. 2 et art. 77 al. 4 (nouveau) abrogés :

Pour : 10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 1 Ve, 3 S)

Abst. : –

L'abrogation est acceptée.

Art. 2 (ancien art. 3) : Entrée en vigueur : pas d'opposition – adopté.

Troisième débat

Un commissaire (UDC) déclare que l'UDC est déçu des amendements qui ont été votés. Ils auraient préféré le texte initial. En prolongeant éternellement les débats, certaines positions ont changé alors qu'il y avait une très forte majorité pour voter les PL tels quels. En conséquence, l'UDC s'abstiendra.

Un commissaire (PLR) propose un amendement à l'article 43 al. 3 afin d'enlever le terme « recours », ainsi que le changement à l'al. 4 s'y afférant.

Le président met aux voix ces propositions d'amendements :

Art. 43 al. 3 :

«³ Les autorités en charge du traitement *des oppositions internes* d'étudiantes et d'étudiants statuent dans les trois mois dès leur saisine. Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation est communiquée par écrit avec l'indication des motifs à l'étudiante ou à l'étudiant avant l'expiration du premier délai. »

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abst. : 2 (UDC)

L'amendement est accepté.

Art. 43 al. 4 :

«⁴ Lorsque *l'étudiante ou l'étudiant* obtient l'extension d'un délai qu'*elle ou il* a sollicité, le délai imparti à l'autorité pour statuer en application de l'alinéa 3 est prolongé d'autant. »

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 2 (1 EAG, 1 Ve)

Abst. : 5 (3 S, 2 UDC)

L'amendement est accepté.

Le président met aux voix le PL 11779 tel qu'amendé :

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 1 Ve, 3 S)

Abst. : 2 (2 UDC)

Le PL 11779 est accepté.

PL 11780 :

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 11780 : pas d'opposition – adopté.

Deuxième débat :

Titre et préambule : pas d'opposition – adopté.

Art. 1 Modifications : pas d'opposition – adopté.

Art. 22 al. 5 (nouvelle teneur) :

Le président met aux voix l'amendement du département suivant :

«⁵ Les recours des candidates et candidats et des étudiantes et étudiants de filières de formation HES sont, après la procédure de réclamation, soumis en première instance à la direction *générale* de la HES-SO Genève, qui statue dans les trois mois dès sa saisine.

Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation est communiquée par écrit avec l'indication des motifs à la recourante ou au recourant avant l'expiration du premier délai. »

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abst. : 2 (UDC)

L'amendement est accepté.

Art. 22, al. 6 (nouveau) :

« ⁶ Lorsque la recourante ou le recourant obtient de la direction générale de la HES-SO Genève l'extension d'un délai qu'elle ou il a sollicité, le délai imparti à l'autorité pour statuer en application de l'alinéa 5 est prolongé d'autant. »

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 2 (1 EAG, 1 Ve)

Abst. : 5 (2 UDC, 3 S)

L'alinéa est accepté.

Art. 22, al. 7 (nouveau) :

« ⁷ Lorsque l'élimination d'une étudiante ou d'un étudiant est annulée, elle ou il est autorisé à poursuivre, dans la mesure du possible de manière immédiate, son cursus d'études conformément aux règlements et plans d'études applicables. »

Pour : 14 (3 S, 1 EAG, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 1 (Ve)

Abst. : –

L'alinéa est accepté.

Le président met aux voix l'article 22 dans son ensemble ainsi amendé :

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 2 (1 EAG, 1 Ve)

Abst. : 5 (2 UDC, 3 S)

L'article est accepté.

Article 2 (abrogé) :

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 1 (1 Ve)

Abst. : 6 (1 EAG, 2 UDC, 3 S)

L'abrogation est acceptée.

Article 77 (abrogé) :

Pour : 10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)

Contre : 1 (1 Ve)

Abst. : 4 (1 EAG, 3 S)

L'abrogation est acceptée.

Art. 2 (ancien art. 3) Entrée en vigueur :

Pour : 9 (1 PDC, 4 PLR, 1 EAG, 3 MCG)

Contre : 1 (Ve)

Abst. : 5 (2 UDC, 3 S)

L'article est accepté.

Troisième débat :

Le président met aux voix le PL 11780 dans son ensemble :

Pour : 8 (1 PDC, 4 PLR, 3 MCG)

Contre : 5 (3 S, 1 EAG, 1 Ve)

Abst. : 2 (2 UDC)

Le PL 11780 est accepté.

Le président propose de ne réaliser qu'un rapport qui regroupe les deux objets.

En conclusion

Avant tout, le rapporteur de majorité tient à souligner que ces deux projets de lois ont suscité durant dix séances des auditions intéressantes, des débats nourris et contradictoires et un engagement important des membres de cette commission. De ces travaux sont ressorties plusieurs conclusions, qui malheureusement n'ont pas pu toutes recueillir l'assentiment de l'ensemble de la commission. Premièrement, et même si cette problématique des recours ne concerne que très peu de cas, et qu'une minorité de ceux-ci est finalement acceptée, la commission a jugé qu'il était approprié de raccourcir les délais de traitement de ceux-ci en interne à l'université. Deuxièmement, dans le cas où le recours est accepté, l'étudiant doit pouvoir poursuivre son cursus sans perdre trop de temps, ce qui implique une inscription provisoire dans le degré supérieur de son cursus tant que le recours est pendant. Troisièmement, l'accélération de la procédure de recours lorsque celle-ci est poursuivie devant

la Chambre administrative est impossible et donc non désirable. Le rapporteur de majorité vous prie de vous référer à l'audition du 8 décembre 2016 ayant trait à cette problématique. Et finalement, et c'est le point qui a été le plus débattu au sein de cette commission, l'effet suspensif durant les procédures de recours n'a pas été retenu au vu des explications très détaillées données tant par l'UNIGE que la HES et le DIP sur les conséquences très dommageables d'une telle mesure sur le fonctionnement des écoles supérieures. L'effet suspensif entraînerait un affaiblissement de la liberté académique et une dérive vers une judiciarisation accrue.

La majorité de la Commission de l'enseignement supérieur, Mesdames et Messieurs les députés, vous invite donc à accepter les deux projets de lois amendés et tels qu'ils sont finalement sortis des travaux de cette commission.

Projet de loi (11779-A)

modifiant la loi sur l'université (LU) (C 1 30) (Délais de recours raisonnables)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'université, du 13 juin 2008, est modifiée comme suit :

Art. 43, al. 3, 4 et 5 (nouveaux)

³ Les autorités en charge du traitement des oppositions internes d'étudiantes et d'étudiants statuent dans les trois mois dès leur saisine. Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation est communiquée par écrit avec l'indication des motifs à l'étudiante ou à l'étudiant avant l'expiration du premier délai.

⁴ Lorsque l'étudiante ou l'étudiant obtient l'extension d'un délai qu'elle ou il a sollicité, le délai imparti à l'autorité pour statuer en application de l'alinéa 3 est prolongé d'autant.

⁵ Lorsque l'élimination d'une étudiante ou d'un étudiant est annulée, elle ou il est autorisé à poursuivre, dans la mesure du possible de manière immédiate, son cursus d'études conformément aux règlements et plans d'études applicables.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Projet de loi (11780-A)

modifiant la loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève (LHES-SO-GE) (C 1 26) (Délais de recours raisonnables)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève, du 29 août 2013, est modifiée comme suit :

Art. 22, al. 5 (nouvelle teneur) et al. 6 et 7 (nouveaux)

⁵ Les recours des candidates et candidats et des étudiantes et étudiants de filières de formation HES sont, après la procédure de réclamation, soumis en première instance à la direction générale de la HES-SO Genève, qui statue dans les trois mois dès sa saisine.

Exceptionnellement, ce délai peut faire l'objet d'une unique prolongation d'un mois si les circonstances particulières du cas l'exigent. Une telle prolongation est communiquée par écrit avec l'indication des motifs à la recourante ou au recourant avant l'expiration du premier délai.

⁶ Lorsque la recourante ou le recourant obtient de la direction générale de la HES-SO Genève l'extension d'un délai qu'elle ou il a sollicité, le délai imparti à l'autorité pour statuer en application de l'alinéa 5 est prolongé d'autant.

⁷ Lorsque l'élimination d'une étudiante ou d'un étudiant est annulée, elle ou il est autorisé à poursuivre, dans la mesure du possible de manière immédiate, son cursus d'études conformément aux règlements et plans d'études applicables.

Art. 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

PRÉAVIS

Secrétariat du Grand Conseil**PL 11779****PL 11780****Préavis***Date de dépôt : 18 février 2016***Préavis****de la Commission judiciaire et de la police à la Commission de l'enseignement supérieur sur :**

- a) **PL 11779** **Projet de loi de M^{mes} et MM. Emilie Flamand-Lew, Boris Calame, Jean-Michel Bugnion, Sarah Klopmann, Sophie Forster Carbonnier, Frédérique Perler, François Lefort, Yves de Matteis, Christian Frey modifiant la loi sur l'université (LU) (C 1 30)** *(Délais de recours raisonnables)*
- b) **PL 11780** **Projet de loi de M^{mes} et MM. Emilie Flamand-Lew, Boris Calame, Jean-Michel Bugnion, Sarah Klopmann, Sophie Forster Carbonnier, Frédérique Perler, Yves de Matteis, Christian Frey modifiant la loi sur la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève (LHES-SO-GE) (C 1 26)** *(Délais de recours raisonnables)*

Rapport de M. Murat Julian Alder

Mesdames et
Messieurs les députés,

Lors de sa séance du 17 décembre 2015, le Grand Conseil a renvoyé les projets de lois n^{os} PL 11779 et PL 11780 à la Commission judiciaire et de la police, en la chargeant de rendre un préavis à l'attention de la Commission de l'enseignement supérieur.

La Commission judiciaire et de la police (ci-après : « la commission ») a traité ces deux objets lors de sa séance du jeudi 21 janvier 2016, sous la présidence de M. le député Patrick Lussi, vice-président de la commission, avec la participation de M^{me} Ivana Vrbica, responsable de l'unité d'enseignement supérieur (DIP).

Qu'ils soient tous les deux remerciés, de même que M^{me} Mina-Claire Prigioni, secrétaire scientifique (SGGC), et M^{me} Agnès Cantale, procès-verbaliste (SGGC), de leur contribution aux travaux.

1. Audition de M^{me} la députée Emilie Flamand-Lew, 1^{re} signataire des deux PL

Lors de son audition, M^{me} Flamand-Lew a indiqué en substance que :

- il est notoire que le traitement des procédures d'opposition à l'Université de Genève (ci-après : « UNIGE »), respectivement de recours à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale – Genève (ci-après : « HES-GE »), est très long ;
- de ce fait, certains étudiants concernés par ces procédures demeurent parfois dans l'attente d'une décision durant des semestres, voire des années, ce qui les oblige à se réorienter, alors que la justice finit par leur donner gain de cause plusieurs années plus tard ;
- selon l'art. 33 RIO-UNIGE¹, « l'autorité qui statue doit, en principe, rendre sa décision dans les 30 jours dès la fin de l'instruction » ; il ne s'agit toutefois que d'un délai d'ordre ;
- ce délai ne commence à courir qu'à compter de la fin de l'instruction, dont la durée n'est limitée par aucune disposition légale ou réglementaire ;
- le délai de traitement des réclamations internes de la HES-GE est de 60 jours (art. 14 al. 1 du RPRR-HES-GE²), mais aucune règle ne limite la durée du traitement des procédures de recours ;
- le premier objectif de ces deux PL est donc de limiter à trois mois la durée totale de la procédure d'opposition, respectivement de recours, ce délai commençant à courir dès la saisine de l'autorité compétente ;
- l'art. 21 RIO-UNIGE prévoit que l'opposition a un effet suspensif, mais que l'autorité saisie peut prévoir qu'une opposition n'aura pas d'effet suspensif ; autrement dit, l'autorité semble être au bénéfice d'un large pouvoir d'appréciation en la matière ;
- le deuxième objectif de ces deux PL est donc d'inverser la règle et l'exception afin de permettre à l'étudiant éliminé de continuer sa formation,

¹ Règlement relatif à la procédure d'opposition au sein de l'Université de Genève, du 16 mars 2009.

² Règlement sur les procédures de réclamation et de recours dans le cadre des relations d'étude de la HES-GE du 25 mars 2014.

à moins qu'un intérêt prépondérant ne s'y oppose, ce qui obligera le cas échéant l'autorité de justifier un éventuel retrait de l'effet suspensif.

2. Questions des commissaires et discussion

Q n° 1 (UDC) : Quelles sont les causes de ces longs délais ?

M^{me} Flamand-Lew : il est difficile d'expliquer ces retards. Cela peut être dû à différentes types de raisons.

Q n° 2 (UDC) : Quelle est la différence entre l'opposition et le recours ?

M^{me} Flamand-Lew : à l'UNIGE, il existe une procédure interne dite d'opposition, qui se termine par le prononcé d'une décision, laquelle est ensuite attaquant devant la Chambre administrative de la Cour de Justice. A la HES-GE, il existe une procédure interne dite de réclamation, puis une procédure de recours devant la Direction, dont la décision est susceptible de recours devant une commission intercantonale de recours.

Q n° 3 (UDC) : L'UNIGE et la HES-GE devront-elles engager du personnel supplémentaire pour atteindre les objectifs de ces deux PL ?

M^{me} Flamand-Lew : ce n'est pas le but recherché. A priori, ces procédures sont décentralisées, puisque chaque faculté instruit ses propres procédures internes. Il est simplement question d'accélérer la procédure, ce qui ne signifie pas que les personnes saisies devront y consacrer un nombre d'heures disproportionné.

Q n° 4 (UDC) : Cela signifie-t-il que ces personnes devront être plus efficaces dans leur travail ?

M^{me} Flamand-Lew : elles n'y passent pas des heures interminables aujourd'hui. Cependant, il peut arriver qu'un dossier soit simplement mis de côté durant des mois, puis finalement traité en une matinée. L'idée centrale de ces deux PL donc d'accélérer le processus.

Q n° 5 (UDC) : Les étudiants doivent-ils payer des frais pour les procédures d'opposition, respectivement de réclamation ?

M^{me} Flamand-Lew répond qu'à sa connaissance, il n'y en a pas. Si toutefois on parvient au stade du recours devant la Chambre administrative, alors il y aura sans doute des honoraires d'avocat et des frais judiciaires à engager pour le recourant.

M^{me} Vrbica confirme qu'il n'y a aucun obstacle financier à ce stade.

Q n° 6 (PLR) : Ces deux PL risquent-ils d'augmenter le nombre de recours ? N'obtiendrait-on dès lors pas l'effet inverse que celui qui est recherché, à savoir celui d'un encombrement et un ralentissement du traitement des recours ?

M^{me} Flamand-Lew : un étudiant très éloigné du but sait qu'il n'a aucun intérêt à poursuivre son cursus dans le domaine visé, sans quoi il perdrait un semestre, et devrait de toute façon se réorienter. Sur le fond, cela ne devrait donc rien changer. Seules les personnes certaines d'être dans leur bon droit auront donc intérêt à recourir.

Q n° 7 (PLR) : Si un étudiant subit un échec définitif, qu'il forme opposition, poursuit sa formation (grâce à l'effet suspensif), paie la taxe universitaire, mais qu'enfin, il est débouté de ses conclusions, peut-il pour autant prétendre au remboursement de sa taxe universitaire ?

M^{me} Flamand-Lew répond par la négative. C'est un risque qu'il doit être prêt à prendre. L'effet suspensif n'est pas une nouveauté. Il existe déjà dans les lois en question. Il s'agit simplement ici d'inverser la tendance, car pour l'heure, il n'est en principe pas accordé.

Q n° 8 (PLR) : Pourquoi le système n'est-il pas uniformisé au niveau des institutions d'enseignement supérieur ?

M^{me} Flamand-Lew : chaque institution est régie par une loi. De plus, la HES-GE est de rang intercantonal. Elle possède par conséquent des règles de procédure qui lui sont propres. Genève ne peut donc pas décider de faire ce qu'elle veut en la matière.

M^{me} Vrbica : ces deux hautes écoles ont chacune une typologie différente. Les deux sont des entités de droit public autonomes. En revanche, la HES-GE fait partie de l'ensemble intercantonal HES-SO. Il existe une convention intercantonale qui régit l'ensemble des sites cantonaux. L'instance juridique supérieure en matière de recours est donc une commission intercantonale, ce qui n'existe pas au niveau de l'UNIGE.

Q n° 9 (PLR) : Y a-t-il d'autres différences dans le traitement des recours ? N'y a-t-il pas un risque d'arbitraire ?

M^{me} Vrbica : les procédures sont définies clairement et ne sont pas arbitraires. Pour ce qui est des délais, il s'agit davantage d'une question

opérationnelle que d'une question juridique. Comme il s'agit d'entités autonomes et qu'elles sont responsables des procédures internes, le DIP ne s'en mêle pas. Pour ce qui est de l'instruction du dossier, il arrive parfois que ce soit l'étudiant concerné qui demande un délai. Il n'est donc pas toujours initié par l'instance qui examine le recours. Il ne faut donc pas prêter de mauvaises intentions aux hautes écoles qui feraient exprès de laisser trainer l'affaire. Il y a beaucoup de recours et les affaires sont parfois compliquées. Elles peuvent exiger des rapports médicaux, des analyses ou autres. Le délai ne va donc pas toujours à l'encontre de l'étudiant. L'effet suspensif pose d'autres problèmes.

Q n° 10 (PLR) : Existe-t-il une statistique des différentes sortes de recours ?

M^{me} Vrbica n'en dispose pas concernant la nature des recours. En revanche, le taux d'admission des recours pour la HES-GE est nul pour les années 2013-2014 et 2014-2015. Aucun recours n'a été admis. Donc, dans la perspective d'un effet suspensif, ces personnes auraient dû interrompre leur cursus en cours d'année. Pour l'UNIGE, sur 15 recours formés en 2013-2014, 13 ont été rejetés. Il y en a eu 16 en 2014-2015, dont 4 rejetés, certains retirés, d'autres partiellement admis, et 2 jugés irrecevables. Comme l'année 2015 est encore en cours, les statistiques ne sont pas encore totalement disponibles. Il y a cependant une tendance au rejet des recours, ce qui pose la question des étudiants qui auraient continué leur formation dans la branche si l'effet suspensif avait été accordé. Pour les formations à petits effectifs, comme les séminaires, cela pourrait s'avérer problématique sur le plan opérationnel.

Q n° 11 (PLR) : Les institutions concernées sont-elles tenues d'entrer en matière sur les recours qui leurs sont soumis ?

M^{me} Vrbica : certains recours sont irrecevables.

M^{me} Flamand-Lew : si les oppositions et les recours sont traités rapidement, l'effet suspensif ne posera pas problème. En effet, ces deux éléments sont à considérer ensemble : la durée des délais et l'effet suspensif. L'un ne va pas sans l'autre.

Q n° 12 (S) : Que se passerait-il dans l'hypothèse où une autorité ne traite pas la procédure dans le délai légal de trois mois ? L'étudiant obtiendrait-il gain de cause sur le fond ? Par exemple, en Espagne, si un détenu à titre préventif n'est pas jugé dans un certain délai, il est remis en liberté, ce qui oblige les tribunaux à faire preuve de célérité.

Un député (PLR) lui répond qu'à son avis, un étudiant touché par un retard injustifié pourrait saisir la Chambre administrative d'un recours. Toutefois,

cette juridiction ne pourrait que constater l'existence d'un retard injustifié et sermonner la haute école en lui impartissant un délai judiciaire pour statuer sur le fond. En revanche, la Chambre administrative ne pourrait pas donner raison à l'étudiant sur le fond du seul fait de ce retard injustifié. La haute école concernée engagerait toutefois sa responsabilité et pourrait être tenue de verser des dommages-intérêts à l'étudiant lésé.

M^{me} Vrbica ajoute que l'art. 52 al. 2 LPA permet à une autorité saisie d'une réclamation ou d'une opposition de prolonger le délai de traitement si les circonstances l'exigent. Tel pourrait être le cas notamment en cas de fraude ou de plagiat, lesquels nécessitent des instructions plus longues.

Q n° 13 (S) : Les arguments avancés par les hautes écoles contre ces deux PL sont-ils donc essentiellement d'ordre opérationnel ?

M^{me} Vrbica le confirme. Néanmoins, d'un point de vue juridique, la question de la conséquence du dépassement du délai peut également s'avérer problématique.

Ce député (S) estime que cet argument opérationnel ne lui convient pas. On ne peut pas hypothéquer les études d'une personne pour des raisons opérationnelles.

Un député (PLR) déclare partager ce point de vue. Dans certaines facultés, certains étudiants ne reçoivent les résultats de leurs examens qu'une à deux semaines après la rentrée académique et sont dès lors contraints de commencer leur année universitaire sans savoir s'ils ont réussi l'année précédente, ce qui est totalement inadmissible.

Il appartient aux hautes écoles de s'organiser correctement à l'interne. Dans ce contexte, les doléances des hautes écoles sont irrecevables : au lieu de soulever des problèmes, elles feraient mieux de proposer des solutions. Ce n'est pas aux étudiants de faire les frais des problèmes organisationnels et opérationnels. Le délai de traitement de trois mois proposé par ces deux PL est objectivement de nature à être respecté et parfaitement raisonnable.

Q n° 14 (PLR) : En quoi ces deux PL permettraient-ils de faire des économies en réduisant la durée de l'instruction des procédures ?

M^{me} Flamand-Lew : il est toujours difficile d'estimer les conséquences financières d'un projet de loi. L'objectif de ces deux PL est d'accélérer les procédures en amenant les hautes écoles à rationaliser les processus. Il va sans dire que ce n'est pas grâce à ces deux PL que l'on remboursera la dette de l'Etat.

Q n° 15 (PLR) : En d'autres termes, l'instruction des procédures est trop longue parce qu'elle n'est pas traitée immédiatement. Le même temps y sera consacré une fois le délai de trois mois imparti par la loi. Est-ce exact ?

M^{me} Flamand-Lew en convient.

M^{me} Vrbica cite la position de l'université : « *les commissions qui sont chargées d'instruire les oppositions formées par les étudiants sont en principe composées de membres du corps enseignant, de conseillers aux études et de membres du décanat. Si le délai prévu par l'art. 43 al. 4 devait être adopté, il faudrait revoir alors la composition de ces commissions afin qu'elles soient constituées de personnes entièrement dédiées à cette tâche (...). Un tel dispositif aurait inmanquablement un coût* ».

Un autre député (PLR) en déduit qu'il s'agit effectivement davantage d'une question d'organisation interne que de ressources supplémentaires.

Q n° 16 (PLR) : Est-il vraiment nécessaire d'avoir à la fois un délai de traitement limité et l'effet suspensif systématique ? Le but recherché ne peut-il être atteint avec la seule exigence de la limitation du délai de traitement ?

M^{me} Flamand-Lew : l'effet suspensif existe déjà dans la loi, mais la tendance est à ne pas l'accorder. Désormais, l'autorité devrait justifier le non octroi de l'effet suspensif.

Ce député (PLR) en déduit qu'il serait systématiquement accordé.

M^{me} Flamand-Lew le confirme, à moins qu'un intérêt public prépondérant ne l'empêche. Un cas de fraude ou de plagiat relèverait probablement d'une telle situation.

Q n° 17 (UDC) : Les autorités compétentes en matière d'opposition ou de recours des hautes écoles sont-elles tenues de motiver les décisions qu'elles rendent ?

M^{me} Flamand-Lew répond qu'une décision doit effectivement être motivée dans la mesure où elle est susceptible de recours par la suite.

Q n° 18 (UDC) : Un étudiant débouté peut-il étudier dans une autre université suisse ?

M^{me} Flamand-Lew : oui, en principe, à certaines conditions, un étudiant a toujours la possibilité de se réorienter.

Q n° 19 (EAG) : Existe-t-il différentes catégories de recours, par exemple lorsqu'un étudiant a été malade ou victime d'un accident ?

M^{me} Vrbica : il convient de différencier les recours selon leurs motifs. Certains recours nécessitent parfois des expertises. Il existe aussi des cas dans lesquels la note ou le mode d'évaluation sont contestés. Il conviendrait d'en discuter avec les instances compétentes en la matière.

La commission renonce à procéder à d'autres auditions.

3. Procédure de vote

Le Président met aux voix le préavis concernant le PL 11779 :

Pour :	12 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	–
Abstention :	–

Le Président met aux voix le préavis concernant le PL 11780 :

Pour :	12 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 3 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	–
Abstention :	–

Les préavis de la commission concernant le PL 11779 et le PL 11780 sont donc **favorables à l'unanimité**.

Date de dépôt : 25 avril 2017

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Caroline Marti

Mesdames et
Messieurs les députés,

Des étudiant-e-s qui attendent plusieurs mois voire plusieurs années avant d'obtenir une décision suite à leur opposition ou leur recours, des parcours de formation interrompus ou suspendus, des réorientations parfois inutiles faute d'obtenir une réponse dans un délai raisonnable, voilà ce contre quoi veulent lutter les deux projets de lois 11779 et 11780 déposés par les Verts.

Les propositions sont simples : introduire dans la loi sur l'université et sur les HES un délai maximum de trois mois pour les procédures d'opposition et de recours et généraliser l'effet suspensif de ces procédures pour permettre aux étudiant-e-s de poursuivre leur cursus en cours dans l'attente de la décision finale.

Contexte et cadre légal et réglementaire actuel

Les décisions soumises à oppositions (appelées *réclamations* à la HES) puis à recours sont de deux types. Les étudiant-e-s peuvent contester une note qu'ils ont obtenue à un examen, ou une décision d'exclusion d'une faculté (ou de l'institut de formation) suite au non-respect d'un délai d'étude, d'un échec définitif dans une manière obligatoire, d'une moyenne insuffisante, d'une fraude ou d'un plagiat. Dans le premier cas, les étudiant-e-s ne sont pas éliminé-e-s de leur cursus et peuvent généralement poursuivre leur formation dans l'attente de la décision. Dans le second cas, bien que le règlement prévoit la possibilité d'octroyer à l'étudiant un effet suspensif à son opposition ou son recours, cette décision est laissée à la libre appréciation de l'institut de formation qui, dans l'immense majorité des cas, le refuse à l'étudiant-e. Les étudiant-e-s en attente d'une décision suite à un recours ou une opposition sont donc stoppé-e-s dans leur formation en attente de la décision. Le délai de traitement des oppositions et des recours peut se prolonger sur des mois voire des années. Les étudiant-e-s perdent donc presque systématiquement un semestre ou une année, parfois plus. Certain-e-s d'entre eux se découragent et

renoncent à faire valoir leurs droits ou optent pour une réorientation, quand bien même ils finissent parfois par obtenir gain de cause.

Actuellement, les procédures d'oppositions dans le cadre universitaire sont réglées par le RIO-UNIGE¹. Or celui-ci prévoit un délai de 30 jours pour que l'autorité compétente rende sa décision. Mais ce délai ne commence à courir qu'après la phase d'instruction pour laquelle il n'est prévu aucun délai légal ou réglementaire. Si l'étudiant est débouté par la procédure d'opposition, il peut ensuite faire recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice.

Pour contester une décision à la HES-SO Genève, les étudiant-e-s doivent d'abord entamer une procédure de réclamation auprès de l'école dans laquelle ils suivent leur formation. Le RPRR-HES-GE² prévoit que le traitement de cette réclamation se fasse dans un délai inférieur à 60 jours. Toutefois, les étudiant-e-s débouté-e-s dans leur demande peuvent faire recours auprès de la direction de la HES-SO Genève. Aucun délai de traitement de ce recours n'est prévu dans ledit règlement, pas plus que dans la loi sur les HES.

L'absence de délais de traitement légaux débouche sur des procédures qui traînent en longueur ce qui prétérite le parcours des étudiant-e-s.

Préavis de la Commission judiciaire

Lors de sa séance du 21 janvier 2016 et après avoir entendu l'auteur des deux projets de lois, la Commission judiciaire et de la police a rendu un préavis positif sur ces projets à l'attention de la Commission de l'enseignement supérieur. Ce préavis a été adopté à l'unanimité des membres présents. Lors de son audition par la Commission de l'enseignement supérieur, M. le député Murat Julian Alder, auteur du rapport de la Commission judiciaire, a rappelé le principe de célérité inscrit tant dans la Constitution que dans la loi genevoise et qui doit s'appliquer à toute procédure et à toute autorité. Il a également relevé la situation scandaleuse des étudiant-e-s qui reçoivent une réponse plusieurs années après le lancement d'une procédure et a souligné qu'il n'appartenait pas aux étudiant-e-s de faire les frais des problèmes organisationnels des hautes écoles. Il appelle à ce que les écoles rationalisent leur manière de procéder et soient plus efficaces. Il ajoute qu'il lui paraît raisonnable de faire ce travail en trois mois, sachant que ces procédures d'opposition restent relativement rares. En ce qui concerne l'octroi de l'effet

¹ Règlement relatif à la procédure d'opposition au sein de l'Université de Genève, du 16 mars 2009.

² Règlement sur les procédures de réclamation et de recours dans le cadre des relations d'étude de la HES-GE du 25 mars 2014.

suspensif, il lui apparaît que le pouvoir d'appréciation des hautes écoles est trop large, ce qui conduit à le retirer trop rapidement aux étudiant-e-s qui le demandent. Il convient selon lui de prendre en premier lieu l'intérêt des étudiant-e-s.

Statistiques

En ce qui concerne les procédures d'opposition au sein de l'université, on en dénombre une soixantaine par années et elles sont traitées dans un délai de trois à six mois. La majorité d'entre elles dépassent donc la durée de trois mois prévue par le projet de loi et interrompent le parcours de l'étudiant-e pour un semestre ou une année.

Dans les HES, ce sont une trentaine de recours qui sont traités chaque année par la direction des hautes écoles. Le délai moyen de leur traitement est de 139 jours, soit près de cinq mois.

Finalement, à la chambre administrative de la Cour de justice qui traite des recours universitaires, le délai de traitement est généralement de quatre à cinq mois. Il est à noter que ce délai s'ajoute au temps de traitement de l'opposition au niveau de l'université.

Réponses aux arguments évoqués contre le projet de loi

Au cours des travaux de la commission, plusieurs arguments ont été avancés par des commissaires ou des auditionné-e-s contre les propositions contenues dans ces projets de lois.

- 1. L'introduction d'un délai de traitement des oppositions et recours ainsi que le maintien de l'effet suspensif rendra ces procédures plus faciles et attractives ce qui augmentera le nombre de recours.*

Cet argument se heurte à toute considération logique puisqu'en raison du faible taux de réussite des oppositions et des recours les étudiant-e-s savent pertinemment qu'il ne leur est pas forcément bénéfique perdre du temps dans une procédure qui ne leur sera pas forcément favorable. Les étudiant-e-s savent qu'ils perdront un semestre, voire une année, si leur opposition ou leur recours n'est pas accepté puisqu'il sera alors trop tard pour se réorienter vers une autre formation. Seuls ceux qui estiment avoir une réelle chance de succès tenteront la procédure, les autres choisiront directement de commencer une autre formation.

2. *Il ne faut pas faire une loi générale pour des cas isolés.*

Comme le démontrent les statistiques, ce ne sont pas des cas isolés puisque cela représente plusieurs dizaines de cas par année et que les délais de traitement supérieurs à trois mois sont la règle plutôt que l'exception.

De plus, il y a des principes généraux qui doivent être respectés. Célérité des procédures et droit à la justice en font partie. L'université et les HES doivent s'y soumettre.

Finalement, cette loi qui concerne néanmoins un nombre restreint d'étudiant-e-s ne prêterait pas les autres dans la poursuite de leurs études. Si cette disposition demanderait effectivement des ajustements organisationnels à l'intérieur de l'université et des HES Genève, ils restent proportionnés au regard de l'intérêt public prépondérant à ce que les étudiant-e-s obtiennent des réponses rapides à leurs demandes.

3. *L'imposition d'un délai de trois mois pour le traitement des procédures d'opposition et de recours amènerait les instances concernées à bâcler les procédures d'instruction, ce qui nuirait à l'étudiant-e.*

Au cours de travaux de la commission, la minorité a proposé un amendement permettant de prolonger le délai de traitement de l'opposition sur demande de l'étudiant de manière à lui octroyer plus de temps pour réunir des éventuelles pièces et justificatifs. En ce qui concerne la procédure d'instruction menée par l'université ou les HES, la minorité de la commission considère que c'est à elles de s'organiser en conséquence de manière à raccourcir leurs délais de traitement sans péjorer la qualité de l'instruction. De notre point de vue, il n'appartient pas aux étudiant-e-s de faire les frais des problèmes organisationnels des hautes écoles.

De l'avis de M^e Jordan, auditionné dans le cadre des travaux de la commission, une procédure plus longue ne permet pas de rendre une décision plus juste. Selon lui, au contraire « la vision devient floue quand le temps passe ».

Propositions d'amendements

Comme évoqué ci-dessus, la minorité comprend que dans certains cas exceptionnels, les situations personnelles des étudiant-e-s exigent de leur octroyer, à leur demande, un délai supplémentaire pour fournir les pièces nécessaires à l'instruction de leur dossier. C'est pourquoi nous pourrions entrer en matière sur l'adoption d'un amendement qui assouplisse le délai de trois mois tout en maintenant l'effet suspensif de la procédure. Le délai supplémentaire que pourrait demander l'étudiant-e doit cependant être limité

afin que cela ne puisse pas être une stratégie pour bénéficier sur le long terme de cet effet suspensif.

Position de la minorité et conclusion

Après de longues tergiversations et de nombreux retournements de positionnement de certains, la majorité de la commission a finalement décidé de supprimer l'octroi de l'effet suspensif des procédures d'opposition et de recours. Aux yeux de la minorité, cette décision vide le projet de loi de sa substance et réduit considérablement sa portée et son efficacité pour régler le problème soulevé. Bien que les décisions seront rendues dans un délai plus raisonnable qu'aujourd'hui, les étudiant-e-s devront interrompre leur formation durant le traitement de leur opposition ou recours et ne pourront reprendre leur cursus, même dans le cas d'une décision positive, qu'un semestre ou une année plus tard. Cette solution n'est pas satisfaisante pour la minorité et nous demanderons en plénière de réintroduire l'effet suspensif des procédures. La minorité de la commission vous invite à accepter ces projets de lois au plus proche des projets d'origine.