

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1102/2015-FORMA

ATA/733/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 14 juillet 2015

2^{ème} section

dans la cause

Madame A_____

contre

SERVICE DES BOURSES ET PRÊTS D'ÉTUDES

EN FAIT

- 1) Madame A_____, née le _____1985, est domiciliée au chemin de B_____ à C_____.
- 2) En février 2009, elle a obtenu un diplôme de licence en relations internationales de l'institut de hautes études internationales et de développement (IHEID) au sein de l'Université de Genève (ci-après : l'université).
- 3) En mai 2014, elle a passé un entretien au Royal Welsh College of Music and Drama à Londres (ci-après: l'établissement de formation) pour y effectuer des études en vue de l'obtention d'un master en scénographie, à partir de l'automne de la même année.
- 4) Le 9 juillet 2014, une confirmation de son admission et de son inscription auprès de cet établissement a été établie.
- 5) Le 21 juillet 2014, Mme A_____ a déposé une demande de prêt d'études auprès du service des bourses et prêts d'études (ci-après: le SBPE), en vue d'effectuer les études précitées de septembre 2014 à octobre 2015.
- 6) Le 16 septembre 2014, le SBPE a invité Mme A_____ à compléter sa demande, requérant notamment une attestation d'équivalence concernant le master en scénographie précité.
- 7) Le 3 février 2014, après avoir eu deux contacts téléphoniques avec le SBPE, respectivement les 14 décembre 2014 et 23 janvier 2015, Mme A_____ a transmis les attestations manquantes.
- 8) Par décision du 4 février 2015, l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (ci-après: l'office) a rejeté la demande de Mme A_____ du 21 juillet 2014.

Mme A_____ avait déjà obtenu une licence en relations internationales à l'université en 2009. Or, une deuxième formation menant à une deuxième maîtrise universitaire ne pouvait pas faire l'objet d'un financement au titre de la réglementation applicable.

- 9) Le 13 février 2015, Mme A_____ a élevé réclamation contre cette décision.

Entre le 1^{er} avril 2014 et le 21 janvier 2015, la base légale applicable prévoyait qu'une bourse pouvait être octroyée pour l'accomplissement du master. Le service compétent avait reçu la demande de Mme A_____ le 21 juillet 2014.

La disposition légale modifiée selon laquelle une bourse ne pouvait être octroyée que pour l'accomplissement du premier master ne pouvait pas s'appliquer rétroactivement. Si cette disposition avait été applicable dans le cas d'espèce, Mme A_____ aurait dû en être avertie dès le dépôt de sa demande. C'était en toute bonne foi qu'elle s'était inscrite à l'établissement de formation, en ayant de bonnes raisons de croire qu'elle pourrait obtenir une bourse.

- 10) Par décision sur réclamation du 4 mars 2015, l'office a confirmé sa décision du 4 février 2015.

La disposition légale applicable dans sa teneur du 1^{er} avril 2014 au 23 janvier 2015, soit au moment de la demande de Mme A_____, avait été le fruit d'une erreur manifeste intervenue lors de l'harmonisation terminologique servant à remplacer le terme « maîtrise » par le terme « master » en lien avec l'adoption d'une autre loi relative à la formation supérieure. Le législateur n'avait jamais souhaité financer des masters subséquents. Cette volonté de financer la « première maîtrise » avait été réaffirmée dans les travaux de la commission des affaires sociales dans un rapport du 11 juin 2013 accompagnant un projet de loi. L'erreur qui s'était glissée dans la loi avait constitué de toute évidence une source d'inégalité de traitement entre les demandes et avait demandé à être rétablie dès que possible.

- 11) Par acte déposé le 1^{er} avril 2015, Mme A_____ a interjeté recours contre cette décision devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après: la chambre administrative), concluant à ce que la décision de l'office du 4 mars 2015 soit annulée ; cela fait, qu'il soit « permis à la requérante d'octroyer d'une aide financière provenant de la SBPE » ; le tout sous suite de frais et dépens.

C'était en toute bonne foi qu'elle avait demandé une aide financière le 21 juillet 2014 sur la base des informations fournies sur le site internet de l'État. Ce site, qui reprenait le texte de la loi, indiquait que les formations susceptibles de donner droit à une aide financière transformable en bourse, en cas de réussite des études, étaient les études donnant droit à une maîtrise universitaire. Elle n'avait eu aucune raison de penser que le texte de la loi était entaché d'une erreur.

Cette erreur dans le texte légal n'avait été corrigée que le 23 janvier 2015, de sorte que la disposition corrigée ne pouvait s'appliquer rétroactivement.

Mme A_____ avait considéré comme raisonnable la probabilité d'obtenir une aide pour financer ses études. Elle aurait dû être informée de l'erreur du texte légal dès le dépôt de sa demande, lorsque le SBPE avait pris connaissance du fait qu'elle était déjà titulaire d'un premier master.

- 12) Dans sa réponse du 7 mai 2015, l'office a conclu au rejet du recours et au maintien de sa décision du 4 février 2015.

Il a réitéré les arguments avancés en procédure non-contentieuse. Les travaux préparatoires de la loi sur les bourses et prêts d'études du 17 décembre 2009 (LBPE - C 1 20) confirmaient la teneur actuelle de la loi, postérieure à la rectification matérielle du 23 janvier 2015, qui avait été appliquée au cas d'espèce. Il en ressortait que la loi n'avait pas pour dessein de financer plusieurs formations de master, mais de promouvoir un financement orienté vers la réussite et l'aboutissement d'une première formation. La rectification du 23 janvier 2015 avait eu pour but de préciser l'application de la loi. Les problèmes d'interprétation qui avaient nécessité cette rectification avaient été soulevés en juin 2013 déjà à l'occasion des travaux de la commission des affaires sociales. La disposition appliquée au cas d'espèce n'avait pas fait l'objet d'une modification mais d'une rectification.

La date à laquelle la décision contestée avait été rendue était déterminante pour définir le droit applicable. Ainsi, les dispositions légales en vigueur le 4 février 2015 étaient applicables, de sorte qu'il n'y avait pas eu application rétroactive de la loi.

Mme A_____ ne pouvait en aucun cas se prévaloir d'une réponse positive de la part du SBPE uniquement sur la base des informations recueillies sur le site internet de l'État.

- 13) Dans sa réplique du 23 mai 2015, Mme A_____ a persisté dans ses conclusions.

De manière générale, la décision d'octroi ou de refus d'une aide financière à un étudiant lui était notifiée nécessairement après que celui-ci se fût inscrit et eût commencé les études concernées. L'étudiant se trouvait ainsi en situation irréversible et devait nécessairement prendre des risques.

Le moment déterminant pour définir le droit applicable n'était pas la date de la décision du service statuant sur la demande de bourse mais la date antérieure de l'inscription de l'étudiant auprès de l'établissement de formation.

Il était incompréhensible que l'erreur du texte légal n'eût pas été communiquée à Mme A_____ lors de ses échanges avec le SBPE, en particulier à l'occasion des contacts téléphoniques qu'elle avait eus avec ce service, dès lors que celui-ci connaissait sa situation et le fait qu'elle était déjà titulaire d'un premier master.

- 14) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) La recourante invoque une violation du principe de la non-rétroactivité du droit. L'office aurait appliqué à tort l'art. 11 al. 2 let. c LBPE dans sa teneur modifiée au 23 janvier 2015, date postérieure au dépôt de sa demande.
- 3) Lorsque le droit applicable change en cours d'instance, c'est-à-dire au moment où une procédure administrative est déjà pendante, la question se pose de déterminer quelle est la loi à appliquer aux faits de la cause. Cette question est parfois expressément tranchée par la loi qui entre en vigueur. Celle-ci contient alors des règles de droit transitoire qui précisent les modalités de son application dans le temps. Faute de telles règles de droit transitoire, selon la jurisprudence, l'autorité de première instance doit fonder sa décision sur le nouveau droit lorsqu'un changement de droit intervient en cours de procédure administrative, c'est-à-dire après son ouverture d'office ou sur requête, mais avant le prononcé d'une décision. Cela étant, il est interdit à l'autorité de ralentir artificiellement l'instruction de la procédure en cause afin de repousser le moment du prononcé de sa décision à une date postérieure à l'entrée en vigueur attendue du nouveau droit ; un tel comportement est contraire au principe de la bonne foi (Jacques DUBEY/Jean-Baptiste ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 362-365).
- 4) En l'espèce, selon l'art. 33 al. 3 LBPE, les demandes et les recours en suspens sont traités conformément au nouveau droit, sauf si l'ancien droit est plus favorable. Cependant, la question se pose de savoir si cette disposition s'applique uniquement aux procédures introduites antérieurement à l'entrée en vigueur de la LBPE le 1^{er} juin 2012, ou également aux procédures ultérieures en cas de modification partielle de cette loi. Compte tenu de ce qui suit, cette question peut être laissée ouverte.
- 5) Le recourante invoque une violation de l'art 11 al. 2 let. c LBPE dans sa teneur au moment du dépôt de sa demande. En vertu de cette disposition, les études menant à son deuxième master lui donneraient droit à un prêt.
- 6) Selon l'art 11 al. 2 LBPE dans sa teneur à la date du dépôt de la demande de la recourante, soit le 21 juillet 2014, peuvent donner droit à des prêts : a) la deuxième formation initiale de niveau secondaire II ; b) les deuxième formations de niveau HES et universitaire aboutissant à un bachelor ; c) les études menant au master ; d) les études pour lesquelles les frais de formation dépassent largement

les frais reconnus ; e) les formations de niveau secondaire II ou tertiaire lorsque la personne en formation n'a pas droit à une bourse.

- 7) Ensemble, les études de bachelor et de master remplacent les anciennes études de diplôme ou de licence. En ce qui concerne la durée du financement des études et des aides à la formation, de même que les taxes de cours, les études de bachelor et de master constituent ainsi les deux phases d'une seule filière d'études (art. 1 al. 2 des Directives pour le renouvellement coordonné de l'enseignement des hautes écoles universitaires suisses dans le cadre du processus de Bologne (Directives de Bologne) du 4 décembre 2003, état au 1^{er} août 2008). Les licences et les diplômes sont équivalents à un diplôme de master. L'équivalence sera certifiée sur demande par l'université qui a délivré la licence ou le diplôme (art. 6a al. 1 Directives de Bologne).
- 8) Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu d'après sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique) (ATF 138 II 557 consid. 7.1 p. 565; 138 II 105 consid. 5.2 p. 107 ; 132 V 321 consid. 6 p. 326 ; 129 V 258 consid. 5.1 p. 263/264 et les références citées). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 138 II 217 consid. 4.1 p. 224 ; 133 III 175 consid. 3.3.1 p. 178 ; 125 II 206 consid. 4a p. 208/209 ; ATA/422/2008 du 26 août 2008 consid. 7). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248 et les arrêts cités).

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le juge est, en principe, lié par un texte légal clair et sans équivoque. Ce principe n'est cependant pas absolu. En effet, il est possible que la lettre d'une norme ne corresponde pas à son sens véritable. Ainsi, l'autorité qui applique le droit ne peut s'en écarter que s'il existe des motifs sérieux de penser que le texte ne correspond pas en tous points au sens véritable de la disposition visée. De tels motifs peuvent résulter des travaux préparatoires, du fondement et du but de la prescription en cause, ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions (ATF 138 II 557 consid. 7.1 p. 565-566; 138 V 445 consid. 5.1 p. 451; 131 I 394 consid. 3.2 p. 396 ; 131 II 13 consid. 7.1 p. 31 ; 130 V 479 consid. 5.2 p. 484 ; 130 V 472 consid. 6.5.1 p. 475). En dehors du cadre ainsi défini, des considérations fondées sur le droit désirable ne permettent pas de s'écarter du texte clair de la loi surtout si elle est récente (ATF 118 II 333 consid. 3e p. 342 ; 117 II 523 consid. 1c p. 525).

- 9) En l'espèce, l'interprétation de l'art 11 al. 2 let. c LBPE dans sa teneur au 21 juillet 2014, tel qu'il ressort en particulier des travaux préparatoires de la loi, ne permet pas de conclure que des études menant à un deuxième master peuvent donner droit à un prêt. Tel en a décidé la chambre de céans dans un arrêt du 15 avril 2014, soit avant la rectification du 23 janvier 2015 précisant que seules les études menant au premier master pouvaient donner droit à un prêt. Dans cet arrêt, la chambre administrative a considéré que « s'agissant d'éventuelles questions de droit transitoire, dans la mesure notamment où le second bachelor peut bénéficier d'un prêt en application de l'art. 11 al. 2 let. b LBPE, alors que, dans sa version ancienne, la lettre c ne mentionnait qu'une seule maîtrise, l'ajout du terme « première » à la maîtrise selon le PL 11166-A apparaît constituer une simple précision et non une restriction supplémentaire (cf. aussi, dans ce sens, explications de M. EVÉQUOZ, directeur général de l'office d'orientation professionnelle et continue, in rapport de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi de Mmes et MM. Anne EMERY-TORRACINTA, Marion SOBANEK, Prunella CARRARD, Roger DENEYS, Marie Salima MOYARD, Irène BUCHE, Christian DANDRÈS, Melik ÖZDEN modifiant la loi sur les bourses et prêts d'études [LBPE] [C 1 20], p. 15 s.) » (ATA/266/2014 du 15 avril 2014 consid. 6d).

Par conséquent, la recourante étant déjà titulaire d'une licence qui doit être assimilée à un premier master, elle ne peut se fonder sur l'art. 11 al. 2 let. c LBPE dans sa teneur au jour du dépôt de sa demande pour se voir octroyer un prêt finançant un deuxième master. Ce grief sera rejeté.

- 10) La recourante invoque que le service lui a refusé l'aide demandée en violation du principe de la bonne foi.
- 11) Le principe de la bonne foi entre administration et administré, exprimé aux art. 9 et 5 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), exige que l'une et l'autre se comportent réciproquement de manière loyale. En particulier, l'administration doit s'abstenir de toute attitude propre à tromper l'administré et elle ne saurait tirer aucun avantage des conséquences d'une incorrection ou insuffisance de sa part (ATF 129 I 161 consid. 4 p. 170 ; 129 II 361 consid. 7.1 p. 381 ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_534/2009 du 2 juin 2010 ; 9C_115/2007 du 22 janvier 2008 consid. 4.2 ; ATA/141/2012 du 13 mars 2012 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 193 n. 568). Par ailleurs, la jurisprudence a tiré du principe de la bonne foi et de l'interdiction du formalisme excessif le devoir qui s'impose à l'administration, dans certaines circonstances, d'informer d'office le justiciable qui commet ou s'apprête à commettre un vice de procédure, à condition que celui-ci soit aisément reconnaissable et qu'il puisse être réparé à temps, le cas échéant dans un bref délai (ATF 125 I 166 consid. 3a p. 170 ; 124 II 265 consid. 4a

p. 269/270 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_39/2013 du 11 mars 2013 consid. 2.1 et 2.3 ; 2C_165/2012 du 29 mai 2012 consid. 5.1).

12) Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (arrêts précités ; ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 consid. 2.a ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif 2012, Vol. 1, 3^{ème} éd. p. 922 ss, n. 6.4.1.2 et 6.4.2.1 ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 196 s, n. 578 s ; Georg MULLER/Ulrich HÄFELIN/Félix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, 6^{ème} éd., p. 140 ss et p. 157 n. 696 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, Berne 2006, Vol. 2, 2^{ème} éd., p. 546, n. 1165ss).

13) En l'espèce, le service n'avait aucun motif d'informer la recourante que sa demande était dépourvue de fondement avant le prononcé de sa décision. En effet, cette dernière avait précisément pour objet de se prononcer sur cette question. Par ailleurs, le temps écoulé entre la date du dépôt de la demande et la notification de la décision entreprise, soit moins de sept mois, n'apparaît ni excessif ni dilatoire. Enfin, l'office n'a à aucun moment donné une quelconque assurance à la recourante qui lui aurait conféré des droits. La reproduction d'extraits d'une loi sur le site internet de l'État ne constitue en aucun cas une telle assurance.

Par conséquent, l'office n'a pas violé le principe de la bonne foi en refusant l'aide demandée. Le grief de la recourante sera rejeté.

14) Mal fondé, le recours sera donc rejeté. Un émolument de CHF 400.- sera mis à la charge de la recourante qui succombe et aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1^{er} avril 2015 par Madame A_____ contre la décision du service des bourses et prêts d'études du 4 mars 2015 ;

au fond :

le rejette ;

met à la charge de Madame A_____ un émolument de CHF 400.- ;

dit qu'il n'est pas alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Madame A_____, ainsi qu'au service des bourses et prêts d'études.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

F. Cichocki

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :