

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1240/2014-FORMA

ATA/637/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 19 août 2014

dans la cause

Madame A_____

contre

SERVICE DES BOURSES ET PRÊTS D'ÉTUDES

EN FAIT

1) Madame A_____, née le _____ 1991, célibataire, ressortissante suisse domiciliée à Genève, a déposé le 21 février 2014 une demande de bourse d'études pour l'année universitaires 2013-2014 auprès du service des bourses et prêts d'études (ci-après : SBPE) en vue de financer sa deuxième année d'études à l'Université de Genève, qu'elle avait entreprises en vue d'obtenir un baccalauréat en sciences politiques.

2) Ses parents, Monsieur B_____ et Madame C_____, étaient divorcés depuis le 20 septembre 2012. Son père, graphiste indépendant avait obtenu en 2012 un revenu de CHF 160'000.-. Celui de sa mère s'élevait à CHF 53'987.-.

Elle avait une sœur qui poursuivait également des études universitaires à Genève.

À l'appui de sa demande, elle a exposé sa situation familiale. Sa mère n'avait pas la possibilité de subvenir à ses besoins, si bien que tous ses frais étaient à la charge de son père. Après avoir été mère au foyer durant vingt ans, il avait été difficile à celle-ci de trouver un emploi lui permettant à la fois de rembourser l'achat de la maison acquise lors du mariage de ses parents tout en ayant ses enfants à charge. Sa mère avait ainsi récemment repris des études pour se réorienter. Elle-même avait été obligée de prendre un appartement car elle ne s'entendait pas avec le nouvel ami de sa mère et son fils et ne pouvait pas habiter chez son père.

3) Le 17 mars 2014, le SBPE lui a alloué une bourse d'un montant de CHF 3'109.- payable en mars et mai 2014.

Le montant de ladite bourse résultait du procès-verbal de calcul du budget de la famille et de la personne en formation.

Seul le budget de sa mère était pris en considération dans la mesure où son père lui versait une pension alimentaire.

Le montant pris en considération comme revenu de sa mère pour l'établissement du budget de la famille était de CHF 56'268 (soit 96 % de CHF 53'997.- correspondant au revenu brut de celle-ci auquel s'ajoutait 1/15 de sa fortune de celle-ci arrêlée à CHF 66'460.-). Sa mère avait CHF 45'254.- de charges, ce qui conduisait à retenir un excédent de revenu parental de CHF 11'014.-, dont la moitié, soit CHF 5'507.- était considérée comme la contribution déterminante des parents, dans la mesure où elle avait une sœur à charge.

Compte tenu de la pension alimentaire perçue par l'étudiante, celle-ci avait un revenu annuel déterminant de CHF 30'104.-. Ses charges s'élevaient à CHF 38'720.-. Son découvert était de CHF 8'616.-. Après déduction de la contribution parentale de sa mère, son budget présentait un découvert de CHF 3'109.-, montant que le SBPE lui versait à titre de bourse.

- 4) Le 2 avril 2014, la société fiduciaire AMS Conseils SA a écrit au SBPE pour le compte de la mère de l'étudiante. Celle-ci demandait, pour le compte de cette dernière, une rectification des montants de revenu et fortune retenus à des fins d'obtention d'une bourse. Le montant de son revenu brut en 2013 s'était élevé à CHF 47'888.- et c'était ce montant, inférieur à celui réalisé en 2012 qui devait être pris en considération comme revenu fiscal brut. Elle n'avait pas de fortune. Elle était engagée dans un cursus de formation de praticienne en shiatsu, ce qu'elle attestait par pièces. À l'appui de sa situation financière qu'elle mentionnait, elle a produit une copie de sa déclaration fiscale 2013 fondée sur sa situation au 31 décembre 2013.
- 5) Le 4 avril 2014, le SBPE a écrit à l'intéressée. Son courrier du 2 avril 2014 constituait une réclamation. Elle était rejetée. La loi précisait que le revenu à prendre en compte pour le calcul des budgets était le revenu déterminant au sens de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du 19 mai 2005 (LRD - J 4 06) et du règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du 6 décembre 2006 (RRD - J 4 06.01). Le calcul du revenu déterminant du groupe familial pour l'année académique 2013-2014 était l'avis de taxation 2012, fondé sur les revenus bruts de cette année-là ainsi que sur 1/15^{ème} de la fortune brute après déduction des dettes hypothécaires. Conformément à l'art. 14 al. 3 let. a du règlement d'application de la loi sur les bourses et prêts d'études du 2 mai 2012 (RBPE - C 1 20.01), le droit à une aide financière n'était réalisé que si les revenus de la mère de la personne en formation avaient diminué de plus de 20 %, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence.
- 6) Par courrier posté le 3 mai 2014, Mme A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision du SBPE précitée, concluant à son annulation et à l'octroi d'une bourse tenant compte de la situation de sa mère en 2013. Elle avait déposé une demande de révision auprès du SBPE mais recourait pour conserver le délai dans le cas où ce service devrait ne pas traiter sa demande.

Sa mère suivait une formation dans une école de shiatsu qui appartenait à la liste des écoles agréées par l'État de Genève. Dès lors qu'elle suivait une telle formation, les calculs effectués dans le procès-verbal de calcul du 17 mars 2014 devaient être adaptés. Il y avait lieu d'ajouter un supplément d'intégration de CHF 1'200.- par personne en formation, secondaire II ou tertiaire, pour tenir compte de cette formation, qui viendrait en déduction de ses revenus. En outre, il

y avait lieu d'ajouter un montant de CHF 3'100.- à titre de forfait de formation, conformément à l'art. 13 al. 1 RBPE. Le montant final de l'aide correspondrait alors à CHF 5'209.-.

- 7) Le 4 juin 2014, le SBPE a conclu au rejet du recours. Le calcul du revenu déterminant de la mère de la recourante avait été effectué conformément à l'art. 4A al. 2 RRD. Le revenu déterminant constituait le revenu du parent figurant dans l'avis de taxation précédant l'année scolaire, soit celui de l'année 2012. Le SBPE ne devait revoir la situation financière du groupe familial que si les revenus diminuaient ou augmentaient de plus de 20 % conformément à l'art. 14 al. 3 let. a RBPE. En l'espèce, la mère de la recourante avait un revenu en 2013 de CHF 47'888.- et une fortune après déduction des dettes chirographaires de CHF 67'4449.-. Elle ne se trouvait pas dans cette configuration si l'on examinait les chiffres retenus par le SBPE dans le procès-verbal de calcul remis en question par la recourante.

Au surplus, la mère de la recourante ne correspondait pas à la définition d'une personne en formation dans la mesure où une formation de praticienne en shiatsu n'était pas reconnue au sens de la loi sur les bourses et prêts d'études du 17 décembre 2009 (LBPE - C 1 20). En effet, l'école internationale de shiatsu avait été validée non pas comme établissement de formation reconnue pour l'octroi de bourses, mais seulement pour l'octroi de chèques annuels de formation.

- 8) Sur ce, 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) a. Selon l'art. 1 al. 2 LBPE, le financement de la formation incombe aux parents et aux tiers qui y sont légalement tenus ainsi qu'à la personne en formation elle-même. L'aide financière est subsidiaire, selon l'art. 1 al. 3 LBPE.
- b. Aux termes de l'art. 18 al. 1 LBPE, si les revenus de la personne en formation, de ses parents (père et mère), de son conjoint ou partenaire enregistré et des autres personnes qui sont tenues légalement au financement de la formation, ainsi que les prestations fournies par des tiers ne suffisent pas à couvrir les frais de formation, le canton finance, sur demande, les besoins reconnus par le biais de bourses ou de prêts. Le revenu déterminant servant au calcul du budget permettant d'établir les besoins est celui résultant de la LRD (art. 18 al. 2 LBPE).

3) À teneur de l'art. 19 al. 1 LBPE, les frais reconnus engendrés par la formation et l'entretien de la personne en formation servent de base au calcul des aides financières. Selon l'art. 19 al. 2 LBPE, une aide financière est versée s'il existe un découvert entre les frais reconnus engendrés par la formation ainsi que par l'entretien de la personne en formation comparés aux revenus qui peuvent être pris en compte selon l'art. 18 al. 1 et 2 LBPE. Le découvert représente la différence négative entre les revenus de la personne en formation et des personnes légalement tenues de financer les frais de formation et les coûts d'entretien et de formation de ces mêmes personnes. À teneur de l'art. 19 al. 3 LBPE, le calcul du découvert est établi à partir du budget des parents ou des personnes également tenues au financement de la personne en formation. Ce budget tient compte des revenus et des charges minimales pour couvrir les besoins essentiels.

4) La notion de « frais résultant de l'entretien et de la formation » de l'art. 19 al. 1 LBPE est définie à l'art. 20 LBPE. Plusieurs éléments entrent en considération : un montant de base défini par le règlement (let. a), les frais de logement dans les limites des forfaits majorés de 20 % définis par le règlement (let. b) ; les primes d'assurance-maladie obligatoire dans les limites des forfaits définis par le règlement (let. c) ; le supplément d'intégration par personnes suivant une formation dans les limites des forfaits définis par les règlement (let. d) ; les impôts cantonaux (let. e), les frais de déplacement et de repas admis fiscalement (let. f).

Ces différents postes de déductions ont fait l'objet d'une réglementation spéciale aux art. 12 et 13 RBPE, lesquels fixent plus précisément les montants à prendre en considération.

5) Selon l'art. 3 al. 1 LRD auquel renvoie l'art. 18 al. 2 LBPE, les éléments composant le revenu déterminant, lorsqu'ils y figurent, se définissent conformément à la législation fiscale genevoise, en particulier conformément à la loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009 (LIPP - D 3 08). En revanche, les déductions admises sont énumérées exhaustivement à l'art. 5 LRD. Il s'agit des cotisations sociales ainsi que les cotisations pour l'assurance-accidents non professionnels (let. a, b et c); les frais professionnels (let. d) ; les frais de garde des enfants (let. e) ; la pension alimentaire et les contributions d'entretien (let. f) ; les frais médicaux à charge (let. g).

Pour préciser la façon dont le revenu déterminant au sens de l'art. 3 LRD doit être calculé, le Conseil d'État, faisant usage de la clause de délégation figurant à l'art. 15 LRD, a édicté le règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du 6 décembre 2006 (RRD - J 4 06.01), dont l'art. 4A, entré en vigueur le 1^{er} avril 2013 et intitulé « période de référence et calcul du revenu déterminant pour les prestations relevant de la LBPE », a la teneur suivante :

« 1. Pour les prestations octroyées selon la loi sur les bourses et prêts d'études, du 17 décembre 2009, le revenu déterminant est (.....) le revenu fiscal brut résultant du dernier avis de taxation de l'administration fiscale cantonale ou le salaire brut le plus récent. Le revenu déterminant est établi comme suit :

2. a) pour les personnes soumises à l'impôt au barème ordinaire, il est calculé sur la base du revenu brut fiscal résultant du dernier avis de taxation de l'administration fiscale cantonale, multiplié par le coefficient 0,96, augmenté d'un quinzième de la fortune calculée en application des articles 6 et 7 de la loi;

b) pour les personnes imposées à la source, il est calculé sur la base du produit brut de l'activité lucrative ou du salaire brut le plus récent, multiplié par le coefficient 0,94, augmenté d'un quinzième de la fortune calculée en application des articles 6 et 7 de la loi ;

c) pour toutes les autres situations, il est calculé conformément à la lettre b ».

- 6) L'art. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE). Le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). En l'absence de délégation législative expresse, il ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations (ATF 138 I 196 consid. 4.1 p. 198 ; ATA/239/2011 du 12 avril 2011 consid. 4a et les arrêts cités ; P. MOOR/A. FLÜCKIGER/V. MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 253 ss n. 2.5.5.3). Seule la clause générale de police peut justifier une entorse à ce principe, mais il faut que l'ordre public soit menacé de manière grave, directe et imminente, sans qu'aucune autre mesure légale ne puisse être prise ou aucune norme adoptée en temps utile (P. MOOR/A. FLÜCKIGER/V. MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 667 ss n. 4.2.3.9).

Les ordonnances législatives d'exécution sont le complément d'une loi au sens formel. Elles sont des règles obligatoires, unilatérales, générales et abstraites permettant d'exécuter une loi formelle dont le contenu doit être précisé. Elles ne peuvent énoncer que des règles secondaires (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 121 ; 118 Ia 245 consid. 3b p. 247 ; 115 Ia 277 consid. 7 p. 287 ; ATA/501/2005 du 19 juillet 2005 consid. 7). Même en l'absence de délégation législative, le Conseil d'État est habilité, en vertu de l'art. 109 al. 3 Cst-GE, à adopter des règles d'exécution (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 1, 3^{ème} éd., 2013, p. 588 n. 1731 ss).

Les ordonnances législatives de substitution sont le substitut d'une loi au sens formel. Elles peuvent contenir des règles juridiques nouvelles ou règles

primaires. L'exécutif qui les édicte ne tire pas sa compétence de la Constitution, mais d'un acte formel du législateur, qui se dessaisit de son pouvoir en faveur de l'exécutif. Cette délégation se fait sur la base d'une clause de délégation autorisant expressément l'exécutif à adopter des règles primaires (ATA/239/2011 du 12 avril 2011 consid. 4a et les arrêts cités). La validité d'une telle clause est subordonnée à la réalisation de quatre conditions, établies par une longue jurisprudence du Tribunal fédéral, qui ont valeur constitutionnelle (ATF 128 I 113 consid. 3c p. 121 ; 118 Ia 245 consid. 3b p. 247 ; 115 Ia 277 consid. 7 p. 287 ; ATA/391/2007 du 7 août 2007 consid. 6 ; A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, op. cit., p. 588 n. 1733).

- 7) Le Grand Conseil a édicté, dans la LRD, des règles précises indiquant que l'ensemble des revenus de la personne concernée devaient être pris en compte et énumérant exhaustivement les déductions à faire pour fixer le revenu déterminant. Dans une jurisprudence récente (ATA/540/2014 du 17 juillet 2014), la chambre administrative a considéré que l'art. 4B RRD, réglant la situation du calcul du revenu déterminant donnant droit aux prestations d'aide au logement, qui recourait à un coefficient pour la prise en compte des déductions au revenu déterminant en lieu et place des déductions prévues à l'art. 5 LRD, dépassait le cadre de la délégation législative et était dépourvu de base légale formelle.

Force est de constater qu'en matière de calcul des prestations d'aide à la formation, la situation est similaire, ce qui doit emporter une conclusion identique à celle qui a prévalu dans l'arrêt précité. En effet, le revenu déterminant de la mère de la recourante, soit son revenu brut résultant de son avis de taxation 2012 n'a fait l'objet que de déductions calculées en fonction de l'application du coefficient de 0,96 prévu à l'art. 4A al. 2 let. a RRD. Cette disposition, en prévoyant pour les prestations d'aide à la formation l'application d'un coefficient unique sur le revenu brut, coefficient qui engloberait l'ensemble des déductions à prendre en compte selon l'art. 5 LRD, est manifestement contraire à la lettre et à l'esprit de cette loi. Elle est susceptible d'entraîner des inégalités de traitement, notamment dans des situations telles que celles de la recourante dont, notamment, les cotisations à l'assurance vieillesse et survivant ou à la prévoyance professionnelle ne sont pas déduites du revenu fiscal brut comme préconisé par l'art. 5 LRD.

- 8) En conséquence, la décision sur réclamation du 4 avril 2014 ne peut qu'être annulée ainsi que la chambre de céans l'a jugé récemment (ATA/586/2014 du 25 juillet 2014) car fondée sur un texte réglementaire dépassant manifestement le cadre de la délégation législative, et donc dépourvu de base légale. La cause sera renvoyée à l'autorité intimée, afin qu'elle rende une nouvelle décision, respectant la LRD.
- 9) Au vu de cette issue, aucun émolument ne sera perçu. De même, aucune indemnité ne sera allouée, la recourante n'y ayant pas conclu (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 3 mai 2014 par Madame A_____ contre la décision du service des bourses et prêts d'études du 4 avril 2014 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du service des bourses et prêts d'études du 4 avril 2014 en tant qu'elle refuse de verser à Madame A_____ une bourse d'étude d'un montant supérieur à CHF 3'109.- ;

retourne la cause au service des bourses et prêts d'études pour nouvelle décision au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité ;

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 ;

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

Siégeants : M. Verniory, président, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :