

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1921/2013-FORMA

ATA/95/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 18 février 2014

1^{ère} section

dans la cause

Madame L_____ S_____ et Monsieur A_____ S_____

contre

SERVICE DES BOURSES ET PRÊTS D'ÉTUDES

EN FAIT

- 1) Le 5 décembre 2012, Madame L_____ S_____ et Monsieur A_____ S_____ ont déposé une demande de bourse ou prêt d'études pour l'année scolaire 2012-2013 auprès du service des bourses et prêts d'études (ci-après : SBPE) rattaché à l'office pour l'orientation et la formation professionnelle et continue du département de l'instruction publique, de la culture et du sport.
- 2) Il ressort de ladite demande que la personne en formation est M. A_____ S_____, né le _____ 1993, que celui-ci vit avec sa mère, Mme L_____ S_____, au _____, rue E_____ à Genève, qu'il ne réalise aucun revenu, et qu'il est inscrit dans la filière maturité gymnasiale auprès du Collège Emilie-Gourd à Genève jusqu'en juillet 2013. Il avait déjà bénéficié de bourses pour les années antérieures.
- 3) Il ressort également de cette demande que M. A_____ S_____ a deux sœurs ainsi qu'une demi-sœur et un demi-frère et que son père, séparé depuis 2002 de Mme L_____ S_____ avec laquelle il n'a jamais été marié, verse une contribution d'entretien de CHF 1'100.- par mois à cette dernière en vue de l'entretien de M. A_____ S_____.
- 4) Le montant de CHF 1'100.- par mois versé par le père à Mme L_____ S_____ avait été fixé par décision de la chambre des tutelles du 16 novembre 1993.
- 5) Par décision du 15 mars 2013, le SBPE a refusé d'octroyer une bourse ou un prêt d'études en faveur de M. A_____ S_____ dès lors que le calcul du budget opéré sur la base de la situation familiale et financière de M. A_____ S_____ laissait apparaître des recettes suffisantes pour couvrir ses dépenses pendant l'année scolaire. Il n'avait aucun découvert. Un procès-verbal de calcul était joint à la décision selon lequel Mme L_____ S_____ disposait d'un revenu annuel brut de CHF 26'860.- et le père de CHF 200'648.- (établis sur la base des bordereaux d'impôt produit à l'appui de la demande) laissant apparaître après calcul un excédent de revenu de CHF 34'006.- non absorbé par le total du découvert.
- 6) Le 11 avril 2013, Mme L_____ S_____ et M. A_____ S_____ ont formé réclamation à l'encontre de cette décision en exposant notamment qu'il n'était ni juste ni correct de prendre en compte dans le calcul du budget le revenu du père qui ne faisait pas ménage commun avec M. A_____ S_____ et versait déjà une contribution d'entretien à Mme L_____ S_____.

Seule cette contribution d'entretien faisait partie du revenu réel perçu par le parent ayant la charge, soit en l'occurrence Mme L_____ S_____, le revenu du père devant être exclu du calcul du budget.

Par ailleurs, des charges individuelles incombant à M. A_____ S_____ n'étaient pas retenues dans le calcul du budget. Enfin, la décision querellée instaurait une différence de traitement entre M. A_____ S_____ et sa sœur, Madame U_____ (née le _____ 1987), dès lors que cette dernière s'était vu accorder une bourse d'étude de CHF 16'000.- pour l'année scolaire 2012-2013.

- 7) Le 15 mai 2013, le SBPE a confirmé sa première décision par le biais d'une décision sur réclamation. Selon l'ancienne loi, abrogée le 31 mai 2012, le droit à une allocation était calculé sur la base des revenus bruts du répondant (soit en l'espèce Mme L_____ S_____) et d'une partie de la fortune nette alors que selon la nouvelle loi, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2012, le système des bourses reposait sur l'établissement d'un budget de la personne en formation et de son groupe familial qui faisait le bilan des revenus et des frais de formation. Ce système tenait compte des revenus des deux parents quel que soit leur état civil (mariés, divorcés, séparés de fait) et l'éventuelle existence d'une contribution d'entretien fixée judiciairement en faveur de l'étudiant.

Les charges individuelles de M. A_____ S_____ (soit les frais d'entretien et les primes d'assurance-maladie) étaient prises en compte dans le budget de Mme L_____ S_____ dès lors que son fils habitait avec elle, et que s'agissant de sa sœur, Mme U_____, il n'y avait pas de différence de traitement car cette dernière ne se trouvait pas dans une situation identique. Elle tombait en effet d'une part sous le coup de l'art. 18 al. 3 de la loi sur les bourses et prêts d'études du 17 décembre 2009 (LBPE - C 1 20) prévoyant que les revenus des parents étaient pris partiellement en compte lorsque la personne en formation avait atteint l'âge de 25 ans révolus et avait achevé une première formation de base, et d'autre part, elle assumait des frais de logement devant être pris en compte dans le calcul du budget dès lors qu'elle avait son propre domicile.

- 8) Par acte posté le 17 juin 2013, Mme L_____ S_____ et M. A_____ S_____ ont recouru contre cette décision sur réclamation auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à son annulation.

La prise en compte du revenu du père dans le calcul du budget était en contradiction avec la réalité financière de l'étudiant en ce qu'elle instaurait un groupe familial élargi et fictif. La nouvelle loi, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2012, ne tenait pas compte de la décision de la chambre des tutelles du 16 novembre 1993 et était en contradiction avec l'art. 24 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) garantissant le droit à la formation.

- 9) Le 10 juillet 2013, le SBPE a conclu au rejet du recours. Selon la nouvelle loi, le système des bourses reposait sur l'établissement d'un budget de la personne en formation et son groupe familial qui faisait le bilan des revenus et des frais de formation. Les besoins financiers étaient estimés par le solde négatif du budget, qui correspondait à la bourse versée par l'Etat de Genève. De ce fait, il convenait de tenir compte des revenus des parents, quel que soit l'état civil du père et de la mère de la personne en formation et la décision de justice du 16 novembre 1993 ratifiant la convention entre le père et la mère des enfants relative à l'entretien de ces derniers. Le SBPE constatait à cet égard l'absence d'éléments nouveaux.
- 10) Par courrier du 10 juillet 2013, la chambre administrative a adressé copie de la réponse du même jour du SBPE à Mme et M. A_____ S_____ les invitant à former d'éventuelles observations d'ici au 31 juillet 2013. Ceux-ci n'ayant pas fait usage de cette possibilité, 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) Le litige porte sur le droit de l'étudiant à une bourse d'étude, singulièrement sur le calcul de celle-ci, soit plus précisément sur la prise en compte du revenu du parent débirentier dans une famille monoparentale.
- 3) La LBPE règle l'octroi d'aides financières aux personnes en formation. Le financement de la formation incombe aux parents et aux tiers qui y sont légalement tenus ainsi qu'aux personnes en formation elles-mêmes. Les aides financières sont accordées à titre subsidiaire (art. 1 LBPE).

L'art. 18 LBPE règle le principe d'octroi des bourses ou prêts d'études. Si les revenus de la personne en formation, de ses parents, 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 est celui résultant de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du 19 mai 2005 (LRD – J 4 06) (art. 18 al. 1 et 2 LBPE).

L'art. 19 LBPE définit les principes de calcul des aides financières. Une aide financière est versée s'il existe un découvert entre les frais reconnus engendrés par la formation et l'entretien de la personne en formation et les 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. Le calcul du découvert est établi à partir du budget des parents ou des personnes légalement tenues au financement de la personne en formation. Ce budget tient compte des revenus et des charges minimales pour couvrir les besoins essentiels (art. 19 al. 2 et 3 LBPE).

Les frais reconnus engendrés par la formation et l'entretien de la personne en formation servent de base de calcul pour les aides financières (art. 19 al. 1 LBPE). L'art. 20 al. 1 LBPE énumère les frais admis au titre de l'entretien selon le règlement, soit un montant de base, différents forfaits dans la mesure où les frais effectifs leur sont supérieurs (les frais de logement, les primes d'assurance-maladie obligatoire, le supplément d'intégration par étudiant), les impôts cantonaux résultant des bordereaux établis par l'AFC et les frais de déplacement et de repas admis par cette dernière.

Les parents sont le père et la mère de la personne en formation (art. 1 al. 1 du règlement d'application de la loi sur les bourses et prêts d'études - RBPE - C 1 20.01). Le budget des parents ou des personnes légalement tenues au financement de la personne en formation sert à déterminer la situation financière de celle-ci. Un budget commun est établi pour les parents qui sont mariés ou vivent en ménage commun sans être mariés, alors qu'un budget séparé est établi pour chacun des parents s'ils ne vivent pas en ménage commun, sont séparés de fait ou séparés suite à une décision judiciaire ou divorcés. Si le budget présente un excédent de ressources, celui-ci est divisé par le nombre d'enfants et pris en considération dans le calcul du budget de la personne en formation (art. 9 RBPE).

Le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales comprend l'ensemble des revenus, notamment toutes les prestations sociales (art. 4 let. h LRD). La LRD s'applique à toutes les prestations sociales cantonales soumises à condition de revenu. Le Conseil d'Etat peut provisoirement exclure les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité (art 2 al. 2 LRD), faculté dont le gouvernement a usé à l'art. 1 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). 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. 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'AFC, multiplié par le coefficient 0,96 augmenté d'un quinzième de la fortune (...) (art. 4A al. 1 et 2 let. a RRD).

- 4) En l'espèce, il apparaît que le calcul du budget effectué par le SBPE n'est pas sujet à critique, dès lors qu'il respecte les principes évoqués ci-dessus. Au demeurant, les recourants ne se plaignent pas directement du calcul du budget en lui-même, mais plutôt du fait que le revenu du père de la personne en formation soit inclus dans ce calcul sans tenir compte de la décision de justice du 16 novembre 1993 ratifiant la convention entre le père et la mère des enfants quant à l'entretien de ces derniers. Par ailleurs, ils soutiennent également que cette décision irait à l'encontre de l'art. 24 Cst-GE garantissant le droit à la formation.
- 5) Comme évoqué ci-dessus, les recourants se plaignent du fait que le revenu du père de la personne en formation soit inclus dans le calcul du budget sans tenir compte de la décision de justice du 16 novembre 1993 ratifiant la convention entre le père et la mère des enfants quant à l'entretien de ces derniers. Conscient de certains problèmes induits par l'application de la LBPE, notamment le fait que la prise en charge des deux revenus lorsque les parents sont divorcés ou séparés conduit à des situations injustes pour les familles monoparentales dès lors que la méthode de calcul implique des décisions de refus alors que la réalité financière des personnes en formation est réellement précaire, le législateur cantonal vient de modifier l'art. 18 LBPE relatif au principe d'octroi des bourses et prêts d'études (PL 11'166 déposé le 30 avril 2013, loi adoptée le 28 juin 2013).

La nouvelle teneur de l'art. 18 al. 3 LBPE, entrée en vigueur le 5 octobre 2013, précise que si l'un des parents est tenu de verser à la personne en formation une pension alimentaire fixée par décision judiciaire, aucun budget n'est établi pour le parent débiteur.

Lors des travaux préparatoires, la situation des couples divorcés a été jugée problématique, notamment dans les cas où un parent s'acquitte d'une « pension alimentaire ». Dans la plupart des cantons romands la situation était réglée différemment de Genève et Vaud, à savoir qu'il n'était tenu compte que du montant de la contribution à l'entretien et non pas de la totalité de la situation du parent débiteur. Or Genève avait fait le choix, dans la LBPE, d'examiner également la situation du débirentier. Cette situation a généré des difficultés, le parent débiteur, le plus souvent le père, ne comprenant pas pour quels motifs il devait contribuer, en sus de la contribution alimentaire fixée judiciairement, à l'entretien de son enfant (Rapport du 11 juin 2013 de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le PL 11'166-A p. 3/42).

En l'espèce, la situation de M. A_____ S_____ s'inscrit clairement dans la problématique que le législateur a voulu modifier de sorte que l'application du nouveau droit pourrait impliquer l'octroi d'une bourse en sa faveur.

Dans un arrêt ATA/794/2013 du 3 décembre 2013, soit après l'entrée en vigueur de la nouvelle du 28 juin 2013, la chambre de céans avait relevé que selon les principes généraux, en cas de changement de règles de droit, ce sont les

dispositions en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doivent être appliquées : c'est donc l'état de fait en présence au moment où la décision querellée a été rendue qui est déterminant en droit. S'agissant par exemple des prestations de survivants, on applique les règles en vigueur au moment du décès de l'assuré, c'est-à-dire la date à laquelle naît le droit aux prestations du bénéficiaire (ATF 137 V 105 consid. 5.3 et les références citées). En l'espèce, l'état de fait dont découle le droit à une bourse scolaire pour l'année 2012 – 2013 est la situation financière de l'étudiant et de ses parents au moment où la décision querellée a été rendue, soit le 15 mars 2013. Les recourants ne pourraient donc se voir appliquer les modifications légales entrées en vigueur le 5 octobre 2013.

Ce nonobstant, la LBPE contient une disposition transitoire à l'art. 33 al. 3 stipulant que les demandes et recours en suspens sont traités conformément au nouveau droit, sauf si l'ancien droit est plus favorable. Si certes cette disposition transitoire avait été adoptée dans le contexte de la transition entre l'ancienne LEE (loi sur l'encouragement aux études du 4 octobre 1989) et la nouvelle LBPE, il convient d'examiner si elle est susceptible de s'appliquer au cas d'espèce. A ce titre, il y a lieu de recourir aux règles générales d'interprétation.

La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Toutefois, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il faut alors rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment les travaux préparatoires, le but et l'esprit de la règle, les valeurs sur lesquelles elle repose, ainsi que sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 124 II 193 consid. 5a p. 199, 5c p. 200, 241 consid. 3 p. 245/246, 265 consid. 3a p. 268, 373 consid. 5 p. 376; ATF 124 V 185 consid. 3a p. 189; ATF 123 II 595 consid. 4a p. 600/601, et les arrêts cités). Pour rendre la décision répondant de manière optimale au système et au but de la loi, le Tribunal fédéral utilise, de manière pragmatique, une pluralité de méthodes, sans fixer entre elles un ordre de priorité (ATF 123 II 464 consid. 3a p. 468; ATF 121 III 219 consid. 1d/aa p. 224-226). Les travaux préparatoires ne sont pas à eux seuls déterminants ; ils peuvent être utiles pour éclaircir le sens d'une norme imprécise ou se prêtant à plusieurs interprétations plausibles, mais contradictoires. Plus la loi est récente, moins il sera possible de s'écarter de la volonté clairement affirmée du législateur, notamment pour donner à la loi une portée qui lui a été refusée lors des débats parlementaires (ATF 124 V 185 consid. 3a p. 189/190).

Sous l'angle purement littéral, on ne saurait déterminer si l'art. 33 al. 3 LBPE est susceptible de s'appliquer à la nouvelle du 28 juin 2013 laquelle ne précise pas davantage les rapports qu'elle entretient avec cette disposition transitoire. Il convient dès lors de recourir à une interprétation historique et téléologique dudit art. 33 al. 3 LBPE ainsi que de la nouvelle susvisée.

S'agissant tout d'abord de l'art. 33 al. 3 LBPE, l'avant-projet de loi 10524 présenté au Grand Conseil le 28 août 2009 par le Conseil d'Etat relève dans son

commentaire article par article que concernant le droit transitoire, il est nécessaire de garantir le maintien des droits acquis ou l'application de la nouvelle loi si elle est plus favorable pour la personne en formation (avant-projet de loi PL 10524 présenté au Grand Conseil le 28 août 2009 par le Conseil d'Etat p. 36/39). Pour le surplus, que cela soit dans le cadre du rapport de la Commission des finances chargée d'étudier l'avant-projet de loi du Conseil d'Etat sur les bourses et prêts d'études du 30 novembre 2009 comme dans le cadre des débats parlementaires en plenum du 17 décembre 2009 ayant conduit à l'adoption de la LBPE, l'art. 33 al. 3 n'a pas soulevé de commentaires particuliers et a été adopté sans opposition (rapport de la Commission des finances du 30 novembre 2009 chargée d'étudier le PL 10524-A p. 4/63 ; Mémorial du Grand Conseil, séance 10 du 17 décembre 2009).

Pour ce qui est de la nouvelle du 28 juin 2013 (entrée en vigueur le 5 octobre 2013), dans le rapport du 11 juin 2013 de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le PL 11'166-A modifiant la LBPE, la question de la portée de la disposition transitoire de l'art. 33 al. 3 LBPE n'a pas été soulevée. Cette question n'a par ailleurs pas fait l'objet de discussions particulières lors des débats parlementaires en plenum ayant précédé l'adoption (Mémorial du Grand Conseil, séance 61 du 28 juin 2013). Cela dit, d'un point de vue téléologique, il ressort de ces travaux préparatoires que la nouvelle du 28 juin 2013 s'inscrivait dans l'optique de corriger une situation reconnue comme injuste par les familles monoparentales car la méthode de calcul conduisait à des refus alors que la réalité financière des personnes en formation pouvait s'avérer réellement précaire (rapport du 11 juin 2013 de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le PL 11'166-A p. 41/42). Par ailleurs, il a été relevé lors des débats parlementaires en plenum que cette problématique devait être corrigée très vite, soit qu'il existait un certain critère d'urgence. En effet, quand bien même un parent qui verse une pension alimentaire est censé avoir contribué à l'entretien de l'enfant dont il est responsable par ce biais-là, on lui demandait encore de payer. Cette situation n'était pas satisfaisante, car elle impliquait un retour en arrière sur la décision judiciaire qui fixait la contribution d'entretien, ce qui causait des problèmes dans les familles. C'est une difficulté que le département lui-même considérait qu'il convenait de résoudre (Mémorial du Grand Conseil, séance 61 du 28 juin 2013).

On constate dès lors que par l'adoption de l'art. 33 al. 3 LBPE, le législateur entendait favoriser la personne en formation en lui appliquant le droit qui lui est le plus favorable. Compte tenu de cet objectif qui n'a pas été remis en question dans le cadre de la nouvelle du 28 juin 2013, celle-ci ayant au contraire pour but de corriger rapidement une situation découlant de l'application de la LBPE et étant perçue comme injuste, il convient d'appliquer le nouveau droit au cas d'espèce, en particulier faire application du nouvel art. 18 al. 3 LBPE, entré en vigueur le 5 octobre 2013, ce notamment en application de la norme transitoire de l'art. 33 al. 3 LBPE.

- 6) Le recours sera donc admis et la cause renvoyée au SBPE pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
- 7) La procédure est gratuite (art. 11 du règlement sur les prêts, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 – RFPA – E 5 10.03). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée, les recourants n’y ayant pas conclu et n’ayant pas exposé de frais pour leur défense (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 17 juin 2013 par Madame L_____ S_____ et Monsieur A_____ S_____ contre la décision du service des bourses et prêts d’études du 15 mars 2013 ;

au fond :

l’admet ;

annule la décision du service des bourses et prêts d’études du 15 mars 2013 ;

renvoie le dossier au service des bourses et prêts d’études pour nouvelle décision dans le sens des considérants ;

dit qu’il n’est pas perçu d’émolument, ni 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 L_____ S_____ et Monsieur A_____ S_____, ainsi qu’au service des bourses et prêts d’études.

Siégeants : M. Thélin, président, M. Verniory, juge, M. Schifferli, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :