RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2118/2003-IP **ATA/657/2004**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 24 août 2004

dans la cause

M. P. S.S.
représenté par Caritas, mandataire

contre

SERVICE DES ALLOCATIONS D'ÉTUDES ET D'APPRENTISSAGE

EN FAIT

1. M. P. S.S., né le 29 janvier 1981, de nationalité iranienne, est arrivé en Suisse le 1er décembre 2001 et a déposé une demande d'asile le 3 décembre 2001.

2. Par décision du 25 mars 2003, l'Office fédéral des réfugiés (ci-après : l'ODR) a reconnu à M. S.S. la qualité de réfugié, mais a rejeté sa demande d'asile. Toutefois, dans la mesure où l'exécution de son renvoi était illicite, l'ODR en a suspendu l'exécution et prononcé l'admission provisoire de M. S.S. pour une durée initiale de douze mois. Un livret F lui a ainsi été délivré.

3. M. S.S. a recouru contre ladite décision auprès de la commission suisse de recours en matière d'asile (ci-après : la commission) le 28 avril 2003.

4. Le 3 juillet 2003, M. S.S. s'est inscrit à l'examen d'admission à un cours de mathématiques spéciales à l'Ecole Polytechnique fédérale de Lausanne (ci-après : l'EPFL). Ce cours est un préalable obligatoire pour les candidats souhaitant entreprendre des études à l'EPFL qui ne satisfont pas aux conditions d'accès direct en première année.

5. Par lettre du même jour, M. S.S. - dont la mère est domiciliée en Iran - a sollicité une bourse d'études auprès du service des allocations d'études et d'apprentissage (ci-après : SAEA).

6. Par lettre du 18 juillet 2003, le SAEA a refusé d'octroyer une aide financière à M. S.S..

   Seul l'étudiant qui s'était vu accorder le droit d'asile, qui jouissait du statut de réfugié et qui bénéficiait d'une autorisation de séjour pouvait être mis au bénéfice de la loi sur l'encouragement aux études (LEE – C 1 20).

7. Par lettres des 23 juillet et 4 août 2003, M. S.S. a demandé que le SAEA revoie sa décision.

   Sa qualité de réfugié avait été reconnue par l'ODR. Cette condition était nécessaire et suffisante au sens de la LEE.

8. En date du 29 juillet 2003, l'EPFL a admis M. S.S. au cours de mathématiques spéciales pour le semestre d'hiver 2003-2004.

9. Le 3 octobre 2003, le SAEA a confirmé sa décision de refus du 18 juillet 2003.

10. Par acte posté le 31 octobre 2003, M. S.S. a recouru contre ladite décision auprès du Tribunal administratif, en concluant à son annulation.

Le SAEA assimilait à tort le permis F « réfugié » dont bénéficiait le recourant au permis F « admission provisoire ». M. S.S. dont la qualité de réfugié avait été reconnue par l'ODR avait le droit à des prestations cantonales, notamment à une bourse d'études.

11. Dans sa réponse du 12 décembre 2003, le SAEA a conclu au rejet du recours.

12. Les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle le 22 janvier 2004.

Le SAEA a maintenu que M. S.S. avait la qualité et non pas le statut de réfugié.

M. S.S., qui fondait sa demande sur l'article 59 de la loi sur l'asile (LAsi – RS 142.31) et sur la Convention relative au statut des réfugiés (CR – RS 0.142.30), a produit un arrêt du Tribunal administratif vaudois qui reconnaissait le droit d'un réfugié admis provisoirement à une aide aux études.

13. Dans ses observations du 26 février 2004, le SAEA a fait valoir que la situation de fait qui prévalait dans l'arrêt vaudois différait du cas de M. S.S.. En outre, l'octroi d'une allocation d'études au réfugié auquel l'asile n'avait pas été accordé entraînerait une inégalité de traitement avec les autres étudiants étrangers, voire avec les étudiants nationaux.

14. Entre temps, soit le 10 février 2004, M. S.S. a encore allégué une inégalité de traitement dès lors qu'un réfugié dont la situation juridique était identique à la sienne avait été mis au bénéfice d'une allocation d'études par le SAEA.

15. Le 22 mars 2004, le SAEA a expliqué que dans sa requête, cet étudiant avait exposé avoir obtenu « un statut de réfugié avec admission provisoire en Suisse » ce qui avait prêté à confusion. L'allocation d'études lui avait dès lors été octroyée par erreur.

Par ailleurs, il existait une commission à l'Hospice général qui avait pour mission de traiter les dossiers d'étudiants requérants d'asile et à laquelle M. S.S. aurait dû prioritairement soumettre son dossier, les prestations versées en vertu de la LEE étant subsidiaires.

16. M. S.S. s'est déterminé sur cette nouvelle allégation le 5 avril 2004.

Il n'était plus requérant d'asile depuis le 25 mars 2003, date à laquelle l'ODR lui avait reconnu la qualité de réfugié.

17. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Le recours est interjeté en temps utile devant la juridiction compétente (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 lit. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Caritas GE Bird Pluriels, bureau d'intégration des réfugiés pour demain, est une section de Caritas, auquel le tribunal de céans a déjà reconnu la qualité de mandataire professionnellement qualifié (ATA/66/2004 du 20 janvier 2004 ; ATA/11/2004 du 6 janvier 2004 ; ATA/927/2003 du 16 décembre 2003). Partant, le recours doit être déclaré recevable.

2. Le recourant estime qu'il est en droit d'obtenir une bourse d'études sur la base de la LEE.

   A teneur de son article 10 lettre k, la LEE est applicable à l'étudiant qui jouit du statut de réfugié après avoir été demandeur d'asile dans le canton et dont le répondant n'est pas domicilié en Suisse.

   En l'espèce, le recourant, dont la mère est domiciliée en Iran, s'est vu reconnaître la qualité de réfugié par décision de l'ODR du 25 mars 2003. Cela étant, la demande d'asile, qu'il avait déposée dans le canton de Genève, a été rejetée. Pour sa part, le SAEA est d'avis que seul l'étudiant à qui l'asile a été accordé peut se prévaloir des dispositions de la LEE. En d'autres termes, l'expression « statut de réfugié » serait synonyme de celle de « réfugié au bénéfice de l'asile ». Or, le recourant s'est vu reconnaître la « qualité de réfugié » seulement.

   Il convient dès lors de définir la notion de statut de réfugié telle qu'elle est utilisée dans la loi genevoise, afin d'en déterminer le champ d'application.

3. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon 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 121 III 408 consid. 4b pp. 412-413 ; 121 V 58 consid. 3b pp. 60-61). A cet égard, les travaux préparatoires ne sont pas directement déterminants pour l'interprétation et ne lient pas le Tribunal fédéral; ils ne sont toutefois pas dénués d'intérêt et peuvent s'avérer utiles pour dégager le sens d'une norme, car ils révèlent la volonté du législateur, laquelle demeure, avec les jugements de valeur qui la sous-tendent, un élément décisif dont le juge ne saurait faire abstraction même dans le cadre d'une interprétation téléologique (ATF 119 II 183

consid. 4b pp. 185-186 ; 117 II 494 consid. 6a p. 499). Enfin, si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 241 consid. 7a p. 248 ; 117 Ia 328 consid. 3a pp. 331-332 et les arrêts cités.).

a. La loi genevoise utilise les termes « statut de réfugié ». Dans le langage courant, le mot « statut » signifie l'ensemble des lois qui concernent l'état et la capacité d'une personne (P. ROBERT, Le nouveau petit Robert, Paris 2000). Il est également synonyme de « situation de fait ». Dans le domaine du droit des étrangers, et plus particulièrement du droit d'asile, cette expression n'est pas utilisée de manière systématique pour désigner le réfugié au bénéfice de l'asile ou au contraire l'ensemble des réfugiés reconnus comme tels par l'ODR. Il s'ensuit que le terme « statut de réfugié » n'est pas absolument clair et qu'il convient d'en préciser la portée à la lumière du but de la règle, de son esprit, des valeurs sur lesquelles elle repose ainsi que de sa relation avec d'autres dispositions légales, une interprétation littérale n'étant pas suffisante.

b. La référence au statut de réfugié renvoie à la législation topique du droit des étrangers. Ainsi, la LAsi règle l'octroi de l'asile et le statut des réfugiés en Suisse (art. 1 lit. a). Selon l'article 59 de cette loi, quiconque a obtenu l'asile en Suisse ou y a été admis provisoirement au titre de réfugié est considéré, à l'égard de toutes les autorités fédérales et cantonales, comme un réfugié au sens de la présente loi et de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (CR – RS 0.142.30). Relevons que le titre ce cette convention se réfère au « statut des réfugiés » et n'utilise nullement le terme « qualité de réfugié ». La notion de réfugié y est définie de manière uniforme à l'article 1, indépendamment de la question de l'octroi de l'asile par l'un des Etat contractants. La systématique de la loi dénote une volonté de ne pas faire de distinction entre les différentes catégories de réfugiés.

c. Il ressort de l'examen des travaux préparatoires que l'ajout des étudiants réfugiés à la liste des bénéficiaires de la LEE a été fait à l'initiative du Centre social protestant et de Caritas. Ces deux institutions ont demandé que les personnes auxquelles le statut de réfugiés a été accordé par le département fédéral de justice et police puissent être mises au bénéfice de cette loi. Le Grand Conseil a estimé cette demande conforme à la CR et au Protocole des Nations-Unies relatifs au statut des réfugiés (MGC 1977 IV p. 3250). Ce faisant, le Grand Conseil n'a pas précisé que le mot « statut » qu'il utilisait devait être compris différemment de celui figurant dans le titre de la convention à laquelle il se réfèrait. De plus, l'exigence selon laquelle l'étudiant doit avoir été demandeur d'asile dans le même canton a été posée aux fins d'éviter un afflux d'étudiants réfugiés en provenance d'autres cantons (MGC 1988 IV p. 5736). Cette préoccupation ressort également de l'article 10 lettre j LEE, qui exige du répondant jouissant du statut de réfugié qu'il soit domicilié dans le canton. Par ailleurs, la référence au « statut de réfugié » a été ancrée dans la loi, car elle garantit un examen approfondi de la situation par le département fédéral de justice et

police (MCG 1977 IV p. 3238). Le souci du Grand Conseil était donc de trouver un critère fiable pour reconnaître un réfugié et de limiter l'afflux d'étudiants réfugiés en provenance d'autres cantons, pour des raisons financières, et non de restreindre le bénéfice de la LEE aux seuls réfugiés bénéficiaires de l'asile.

d. Le recourant a produit un arrêt du Tribunal administratif vaudois qui avait accordé le bénéfice de la loi sur l'aide aux études et à la formation professionnelle à un réfugié admis provisoirement. Les travaux préparatoires se réfèrent également à la loi vaudoise et montrent l'intention du législateur genevois de s'en inspirer (MGC 1977 IV 3250). Or, il ressort de cet arrêt que la loi vaudoise, dont l'article 11 prévoit que « les étrangers jouissant du statut de réfugié octroyé par le département fédéral de justice et police bénéficient de l'aide aux études », est applicable à tous les réfugiés, qu'ils aient ou non obtenu l'asile en Suisse (Arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 17 mars 2003 dans la cause A.).

La comparaison avec les formulations d'autres lois cantonales en matière d'accès aux études apporte aussi quelques indices utiles.

Ainsi, la loi valaisanne exige sans équivoque que le réfugié soit au bénéfice du droit d'asile en Suisse (art. 4 de loi concernant l'octroi de bourses et de prêts d'honneur du 14 mai 1986).

Il en va de même des législations soleuroise et bernoise dont le champ d'application s'étend aux « Flüchtlinge mit schweizerischem Asylrecht » (§ 5 lit. d de la loi soleuroise (Stipendiengesetz) du 30 juin 1985) respectivement aux « Flüchtlinge mit schweizerischer Asylberechtigung » (art. 7 lit. e de la loi bernoise (Stipendiengesetz) du 18 novembre 1987).

En revanche, la loi zurichoise exige seulement que la personne ait été reconnue en tant que réfugié par la Confédération (§ 3 lit. b de loi zurichoise (Stipendiengesetz) du 10 janvier 1996).

Ainsi, les cantons qui ont voulu restreindre le champ d'application de leur loi sur l'accès aux études aux seuls réfugiés à qui l'asile avait été accordé l'ont fait de manière claire et explicite. L'Organisation suisse d'aide aux réfugié (ci-après : OSAR), qui s'est également penchée sur la question, a recensé dix cantons qui conditionnent l'accès aux bourses à l'octroi de l'asile. Dans dix autres cantons, parmi lesquels le canton de Genève, le droit aux bourses est admis si le statut de réfugié est reconnu (OSAR, Intégration des réfugiés reconnus, Rapport 2001, p. 50). Il ressort ainsi de l'examen des travaux préparatoires et de la confrontation du texte genevois avec d'autres législations cantonales que la volonté du législateur n'était pas de limiter le bénéfice de la LEE aux seuls réfugiés ayant obtenu l'asile.

e. La LEE a pour but l'encouragement des jeunes et des adultes à développer leurs connaissances et à acquérir, dans le cadre des établissements de l'instruction

publique ou de certains établissements subventionnée ou privés reconnus, une instruction et une formation aussi étendue que possible. Il s'agit cependant de déterminer dans quel but le champ d'application de la LEE a été élargi à l'étudiant qui jouit du statut de réfugié.

S'agissant de l'éducation publique, l'article 22 alinéa 2 CR intime aux Etats contractants d'accorder aux réfugiés un traitement aussi favorable que celui qui est accordé aux étrangers en général dans les mêmes circonstances quant aux catégories d'enseignement autres que l'enseignement primaire et notamment en ce qui concerne l'accès aux études et l'attribution de bourses d'études. Les articles 18 de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE – RS 142.281) et 82 alinéa 3 LAsi précisent en outre que la situation particulière des réfugiés et des personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour sera prise en considération ; leur intégration sociale, professionnelle et culturelle sera notamment facilitée. Comme nous l'avons vu plus haut, la CR s'applique de manière uniforme à tous les réfugiés, qu'ils aient été mis au bénéfice de l'asile par un Etat contractant ou non. Il s'ensuit que les Etats contractants doivent, en matière d'accès aux études notamment, accorder un traitement aussi favorable que celui accordé aux étrangers en général à l'ensemble des réfugiés, qu'ils soient mis au bénéfice de l'asile ou non. Une distinction entre les réfugiés admis provisoirement et ceux auxquels l'asile a été octroyé ne devrait dès lors pas entrer en ligne de compte. L'article 18 OERE octroie même un statut plus favorable aux réfugiés admis à titre provisoire qu'aux autres étrangers (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.165/2000 du 20 décembre 2000 consid. 3e). La LEE, qui exige que l'étudiant étranger ait été domicilié et contribuable en Suisse pendant cinq ans dont les deux derniers passés sans interruption dans le canton avant qu'il n'entreprenne sa formation (art. 10 lit. g) alors qu'elle n'institue aucune exigence de cet ordre pour les étudiants réfugiés, rejoint pleinement ce postulat.

Par ailleurs, la question de l'intégration des réfugiés constitue en effet une pierre angulaire de la législation sur l'asile, mais se pose de manière paradoxale s'agissant des réfugiés admis à titre provisoire, qui sont par définition sensés rester de manière temporaire dans le pays d'accueil. Or, il s'avère que dans la pratique, certains réfugiés au bénéfice d'un livret F y restent de nombreuses années. D'ailleurs, l'admission provisoire peut être transformée en permis B à condition que le bénéficiaire se soit intégré dans le pays d'accueil après un séjour relativement long (D. EFIONAYI-MÄDER et M. KAMM, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population in : Asyl 4/03, p. 5). Sur ces constatations, l'OSAR a enjoint les cantons qui ne l'ont pas encore fait d'accorder l'accès aux bourses d'études tant aux réfugiés ayant obtenu l'asile qu'à ceux qui sont admis provisoirement, et ce dès la reconnaissance de leur statut de réfugié. Elle a invité les cantons qui subordonnent l'allocation d'une bourse à l'octroi de l'asile à supprimer cette condition (OSAR, Intégration des réfugiés reconnus, Rapport 2001, p. 74).

f. Plusieurs conclusions découlent des considérations qui précèdent.

D'abord, la CR traite les réfugiés de manière uniforme, qu'ils aient été mis au bénéfice de l'asile ou non. Les réfugiés, y compris ceux qui ont été admis à titre provisoire, se voient même mis au bénéfice d'un statut plus favorable que l'ensemble des étrangers.

Ensuite, la délivrance d'un permis B n'est pas subordonnée à l'obtention de l'asile, mais se fait sur la base de critères d'intégration et de durée. Ainsi, le réfugié admis provisoirement peut se voir octroyer un permis B alors que l'asile lui a été refusé. Contrairement aux allégations de l'intimé relatives à l'interprétation de la loi genevoise, l'allocation d'une bourse ne peut nullement être subordonnée à l'obtention d'un permis B, puisque le statut en droit d'asile de l'étudiant ne sera pas affecté par la transformation du livret F en permis B. Enfin, l'intégration des réfugiés ne doit pas être sous-estimée. Aucune volonté du législateur genevois de limiter le champ d'application de la LEE aux réfugiés ayant obtenu l'asile n'a été mise en évidence. L'interprétation téléologique ne peut dès lors que confirmer ce choix.

4. En conclusion, le terme « statut de réfugié » utilisé à l'article 10 lettre k LEE doit être compris comme visant toutes les personnes auxquelles l'ODR a reconnu la qualité de réfugié au sens du droit international. Partant, le recourant entre dans le champ d'application de la loi genevoise et est en droit de se voir allouer une bourse d'études. Son recours sera ainsi admis.

5. Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée au recourant qui n'y a pas conclu (art. 87 LPA ; art. 10 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative – E 5.10.03).

* * * * *

PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 31 octobre 2003 par M. P. S.S. contre la décision du service des allocations d'études et d'apprentissage du 3 octobre 2003 ;

au fond :

l'admet ;

renvoie le dossier au service des allocations d'études et d'apprentissage pour nouvelle décision et nouvel examen du dossier dans le sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

communique le présent arrêt à Caritas, mandataire de M. P. S.S. ainsi qu'au service des allocations d'études et d'apprentissage.

Siégeants :

M. Paychère, président, Mme Bovy, M. Schucani, Mme Hurni, M. Thélin, juges.

Au nom du Tribunal Administratif :

la greffière-juriste adj. :	le président :
M. Tonossi	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le : la greffière :