RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/838/2005-CRUNI **ACOM/53/2005**

DÉCISION

DE

LA COMMISSION DE RECOURS DE L'UNIVERSITÉ

du 23 août 2005

dans la cause

Monsieur B_____

contre

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

(refus d'exonération des taxes d'encadrement - DESS)

EN FAIT

1. Monsieur B_____, né en 1978, titulaire d'une licence en droit de la faculté de droit de l'Université de Genève, a été admis, dès l'année académique 2004-2005, au programme de diplôme d'études supérieures spécialisées (DESS) en droit des affaires dispensé par cette même faculté.

   Durant les mois de juin et juillet 2004, M. B_____ a eu des contacts avec Mme Lagier du Bureau universitaire d'information sociale (ci-après : BUIS), afin de discuter avec elle du financement de ses études. A cette fin, il lui a notamment soumis son budget pour l'année 2004-2005, par courriel du 28 juin 2004. Dans ce budget était précisé que l'étudiant pensait obtenir l'exonération des taxes d'encadrement et ne payer, pour ce poste, que CHF 130.-.

2. Par courriel du 5 octobre 2004, M. B_____ s'est adressé à Mme Zaninetti, vice-recteure de l'Université. Il lui faisait part de sa surprise pour avoir appris, le jour même, qu'il lui était impossible de faire une demande d'exonération des taxes d'encadrement en tant qu'étudiant de DESS. Il demandait la motivation de ce refus, le BUIS ne lui ayant remis qu'un papier volant, signé « le BUIS », sur lequel il était indiqué : « Attention, par décision du rectorat, à partir de l'année académique 2004-2005, les taxes d'immatriculation des DESS ne sont plus exonérées ».

3. Le 14 octobre 2004, la vice-recteure répondait à M. B_____ que le rectorat actuel avait estimé contradictoire de faire bénéficier les étudiants d'une éventuelle exonération des taxes d'encadrement, s'agissant des formations approfondies professionnalisantes, ces formations exigeant justement une participation financière des étudiants, par le biais d'émoluments. Permettre cette exonération créerait, selon le rectorat, une inégalité de traitement avec les candidats à des formations de base ou des DEA qui ne paient que les taxes universitaires et pour lesquelles le législateur n'aurait pas souhaité exiger d'eux un montant supplémentaire.

4. Par courriel du même jour, M. B_____ demandait à Mme Zaninetti les bases légales fondant la décision de refus.

5. Le 18 octobre 2004, la vice-recteure indiquait l'article 63F de la loi sur l'Université du 26 mai 1973 (C 1 30 ; ci-après : LU), permettant le prélèvement d'émoluments pour les études postgraduées. Par ailleurs, l'article 74 de cette même loi donnait une compétence générale au rectorat en matière de décision concernant la gestion de l'Université. Le rectorat pouvait ainsi décider de ne pas accorder d'exonération pour les diplômes exigeant une infrastructure « lourde et coûteuse ».

6. Le 19 octobre 2004, M. B_____ demandait au rectorat de lui adresser une décision de refus d'entrer en matière sur une demande d'exonération, avec mention des voie et délai de recours.

7. Par courrier du 17 novembre 2004, le rectorat confirmait à M. B_____ son refus d'entrer en matière sur une demande d'exonération des taxes d'encadrement pour ses études de DESS. La décision rappelait l'entrée en vigueur, le 1er septembre 1995, de l'article 63 LU, ainsi que des articles 65 à 65E du règlement d'application de la loi sur l'université du 10 mars 1986 (C 1 30.01 ; ci-après : RALU) concernant l'introduction des taxes universitaires de CHF 500.-, et les possibilités d'exonération des taxes d'encadrement de CHF 435.-. L'article 63F LU, entré en vigueur en octobre 2000, était postérieur à ces dispositions et permettait le prélèvement d'une participation financière auprès notamment des étudiants en DESS. Le rectorat affirmait que la volonté du législateur s'avérait claire et non équivoque, car, en prévoyant une participation financière, il entendait exclure toute possibilité d'exonération. En effet, les DESS constituaient des formations professionnalisantes librement choisies, au même titre que des formations continues payantes. Cette volonté permettait également de continuer la collaboration avec d'autres universités auprès desquelles les étudiants ne disposaient pas d'exemption. Le rectorat distinguait les DESS des DEA ou doctorats, qui constituaient, eux, la suite logique d'une formation universitaire et pouvaient, à ce titre, bénéficier de l'exonération des taxes d'encadrement. Le principe de la hiérarchie des normes faisait, de plus, primer l'article 63F LU sur l'article 65B RALU.

8. M. B_____ a formé opposition à cette décision par courrier du 24 décembre 2004.

Aucun des trois mémorandums du Grand Conseil genevois touchant à la votation du 31 août 2000 sur la modification de la LU ne contenait de prise de position sur les taxes d'immatriculation des DESS. Le débat portait sur l'introduction des frais d'inscription des DESS, et il ne pouvait être déduit de ce fait que le Grand Conseil voulait priver les étudiants en DESS de la possibilité de demander l'exonération des taxes universitaires.

De plus, le refus d'entrer en matière sur la question de l'exonération datait de 2004, ce qui ne pouvait justifier, quatre ans après la votation, un changement de pratique basé sur la volonté du législateur.

Il avait rencontré Mme Lagier, au BUIS, dès le mois de mai 2004, pour préparer son dossier de demande de bourse. Ce dossier exprimait clairement son intention de faire une demande d'exonération. Son interlocutrice ne l'avait pas rendu attentif, à ce moment-là, au fait que l'exonération ne pouvait plus être demandée, la raison étant que la décision d'exclure les étudiants de DESS n'avait pas encore été prise.

9. Par lettre-signature du 23 février 2005, notifiée le lendemain, le rectorat a rejeté l'opposition de M. B_____.

Lors de l'introduction de l'article 63 LU, le législateur avait clairement exprimé sa volonté de faire participer financièrement les étudiants aux formations professionnalisantes. Le rectorat cite à cet effet un extrait du rapport de la commission de l'enseignement supérieur chargée du projet de loi modifiant la LU (Mémorial des séances du Grand Conseil 2000 21/IV, pp. 3361 ss, sp. p. 2277 à 3378), duquel il ressort que l'Université de Genève ne dispose pas d'une base légale lui permettant d'aller au-delà de la taxe étudiant pour la formation de base s'agissant des DESS. Dans certains domaines, ces DESS sont conjoints avec l'université de Lausanne, alors que les pratiques financières diffèrent, et il convient donc d'harmoniser les dispositions touchant les participations financières à des formations à caractère professionnel. Un financement doit être prévu pour assurer ces formations, l'enveloppe financière de l'université n'étant pas extensible et réservée prioritairement à l'enseignement de base et à la recherche. Sur le principe de faire participer financièrement les étudiants, il importe que ces taxes ne soient pas dissuasives, ce qui ne semblait être nullement le cas dans les autres universités romandes. Les DESS sont préparés par des personnes intégrées et bien installées dans des domaines professionnels axés sur la finance ou le droit et il n'y a pas là véritablement de problème de capacité contributive, la question d'une participation modulée en fonction de celle-ci ayant été posée.

Sur la base de cet extrait largement cité, le rectorat, confirme que « l'article 63F LU, en tant que loi postérieure et spéciale, prime les éventuelles exonérations des taxes d'encadrement » prévue par l'article 65B RALU. La décision sur opposition relève que « si le législateur a prévu le principe d'une participation financière sans la moduler en fonction de la capacité contributive des étudiants, ce n'est pas pour accorder des exonérations de l'autre côté ». Les quelques exonérations déjà accordées ont eu lieu suite à « un problème de configuration du système informatique en matière de taxes et de participation financière », et il n'y a pas de droits acquis en ce domaine. Les rendez-vous qu'avait eus M. B_____ avec Mme Lagier, vers les mois de juin-juillet, n'avaient pas pour objet une éventuelle demande d'exonération des taxes, mais la constitution d'un dossier destiné à réunir des fonds privés. M. B_____ avait reçu en 2004 plusieurs aides financières totalisant CHF 10'000.-, suite à une demande faite par Mme Lagier elle-même. Il avait présenté une demande de bourse pour la même somme auprès d'un fonds universitaire.

10. Par acte recommandé du 29 mars 2005, M. B_____ a formé un recours auprès de la commission de recours de l'Université (CRUNI) contre la décision précitée.

Le premier motif de refus était basé sur la volonté du législateur genevois. Or, les débats ayant eu lieu à propos de l'introduction de l'article 63F LU ne

concernaient que la participation financière des étudiants inscrits en DESS, et ne touchaient pas l'article 63 LU relatif aux taxes d'encadrement. Il fallait distinguer ces deux éléments, dont les finalités n'étaient pas les mêmes, et il ne pouvait être déduit du fait que le législateur avait autorisé le prélèvement d'une participation pour les DESS, sa volonté de priver les étudiants de la possibilité de faire une demande d'exonération des taxes d'encadrement.

Malgré l'entrée en vigueur de l'article 63F LU le 28 octobre 2000, l'exonération des taxes d'encadrement avait été accordée aux étudiants de DESS jusqu'à la rentrée 2003, le rectorat décidant, en 2004, de changer de pratique, en n'annonçant ce changement que lors de la rentrée académique 2004. Or, il avait entrepris ses déhes pour le financement de ses études en juin 2004. Par conséquent, l'annonce du changement de pratique devait être considérée comme tardive.

M. B_____ indique ne pas comprendre en quoi le fait d'avoir effectué des demandes de financement pour l'année 2005 le priverait de son droit de déposer une demande d'exonération des taxes universitaires. Il conclut à pouvoir être exonéré des taxes d'encadrement pour l'année académique 2004/2005.

11. L'Université, dans sa réponse du 21 avril 2005, rappelle la fonction des taxes universitaires et leur montant. Les étudiants ayant bénéficié de l'exonération des taxes d'encadrement dans le cadre des DESS, formations récentes offertes dès octobre 2000 par l'Université, étaient des « cas rares et isolés », la possibilité d'obtenir ces exonérations ayant été abolie par le rectorat à partir d'octobre 2004. L'on ne pouvait donc pas parler d'un changement de pratique. La plupart des DESS étaient dispensés, conjointement avec d'autres universités suisses, qui ne prévoyaient pas l'exonération pour leurs étudiants. Ainsi, la permettre pour des étudiants genevois constituerait une inégalité de traitement, créant ainsi une forme de « concurrence déloyale ». L'Université se réféait à ses décisions du 17 novembre 2004 et du 23 février 2005, et conclut au rejet du recours.

EN DROIT

1. Dirigé contre la décision sur opposition du 23 février 2005 et interjeté dans le délai légal et la forme prescrite auprès de l'autorité compétente, le recours est recevable (art. 62 de la loi sur l'université du 26 mai 1973 - LU – C 1 30 ; art. 87 du règlement de l'université du 7 septembre 1988 - RU – C 1 30.06; art. 26 et 27 du règlement interne relatif aux procédures d'opposition et de recours du 25 février 1977 - RIOR).

2. L'article 63 LU fixe le principe des taxes universitaires, dont le montant, déterminé par le département sur proposition du rectorat, ne peut pas être supérieur à CHF 500.- par semestre et par étudiant.

3. Le montant des taxes universitaires a été fixé à CHF 500.- par semestre et par étudiant, par l'article 65 du règlement d'application de la loi sur l'Université (RALU – C 1 30.01). Ces taxes se divisent en taxes fixes d'un montant de CHF 65.- et en taxes d'encadrement s'élevant à CHF 435.- (art. 65 al. 2 RALU).

4. La possibilité d'offrir l'exonération des taxes d'encadrement est réglée à l'article 65A RALU, qui dispose que les étudiants se trouvant dans une situation décrite par l'article 65B lettres b à i bénéficient de cette exonération, pour autant qu'ils satisfassent aux conditions de l'article 31 alinéa 1 du règlement d'application de la loi sur l'encouragement aux études (RALEE – C 120.01).

La première question à se poser est de savoir si M. B_____ est un étudiant au sens de la LU, auquel cas il est soumis, d'une part, à l'obligation de payer les taxes universitaires, d'autre part, à la possibilité d'être exonéré de la taxe d'encadrement s'il remplit les conditions posées par l'article 65B RALU.

5. L'article 63A LU dispose qu'est étudiant « la personne immatriculée à l'université et inscrite dans une faculté, une école ou un institut en vue d'obtenir un grade universitaire».

L'article 68 LU précise que l'université confère les grades de licenciés, de diplômés et de docteurs.

Le règlement d'études de la faculté de droit du 9 juin 1993 prévoit, à son article 1er, que ladite faculté décerne cinq grades, dont celui de diplôme d'études supérieures spécialisées en droit (lit. c).

Il résulte de ces textes que M. B_____, immatriculé à l'université de Genève et inscrit en vue d'obtenir le grade de diplômé, est un étudiant au sens de l'article 63A LU. A ce titre, il a le droit de bénéficier, s'il en remplit les conditions, de l'exonération des taxes d'encadrement.

Il convient néanmoins de déterminer la pertinence de l'argumentation de l'université.

6. L'article 63 LU fixe le principe des taxes universitaires, tandis que l'article 63F LU prévoit que les étudiants suivant une formation à caractère professionnalisant menant au diplôme d'études supérieures spécialisées participent au financement de celle-ci, le montant de cette participation étant fixé par le rectorat et soumis à l'approbation du département de l'instruction publique.

L'université soutient que la volonté du législateur, lors de l'introduction de cette disposition, était de faire participer financièrement les étudiants aux frais d'un DESS et que donc leur permettre de déposer une demande d'exonération serait contradictoire avec cette volonté.

7. L'université ne saurait tirer une telle conclusion du rapport de la commission de l'enseignement supérieur, chargée d'étudier le projet de loi ayant abouti à l'adoption de l'article 63F LU. En effet, cette commission ne se prononce que sur l'opportunité de prévoir une base légale permettant d'exiger des étudiants en DESS une participation financière au-delà de la taxe étudiant pour la formation de base (Mémorial des séances du Grand Conseil, 2000, 21/IV, p. 3378).

Il sied de distinguer, d'une part, la taxe universitaire prévue par l'article 63 LU et, d'autre part, la taxe de participation prévue par l'article 63F LU. Chacune de ces taxes est régie par les règles qui lui sont propres, une possibilité d'exonération étant précisément contenue dans le RALU pour la taxe universitaire, alors que ni la LU, ni le RALU ne prévoient une telle exonération pour la taxe de participation. L'introduction de la taxe de participation de l'article 63F LU s'ajoute à celle prévue par l'article 63 LU et ne vient pas la modifier. Les principes de hiérarchie des normes, de spécialité et de loi postérieure ne sauraient dès lors s'appliquer en l'espèce, dans la mesure où il ne s'agit pas de la même taxe.

L'article 74 LU, qui détermine les compétences du rectorat, ne prévoit pas de compétence spécifique qui permettrait au rectorat de décider d'exclure les étudiants d'une certaine formation du bénéfice de l'exonération des taxes fixes. Une compétence générale en matière de décision concernant la gestion de l'Université ne saurait suffire à lui permettre de contourner la volonté du législateur qui, lors de l'introduction de l'article 63F LU, n'a pas prévu de modifier les dispositions sur les exonérations de taxes universitaires.

En l'absence de base légale permettant d'exclure les étudiants inscrits en DESS du bénéfice de l'exonération des taxes d'encadrement, l'université ne peut refuser à M. B_____ l'examen de sa demande d'exonération, et doit déterminer si celui-ci remplit les conditions de ladite exonération.

8. Le recours sera donc admis et la cause renvoyée à l'intimée pour nouvelle décision au sens des considérants.

Vu la nature du litige aucun émolument ne sera perçu (art. 33 RIOR). Il n'y a en outre pas lieu d'allouer d'indemnité au recourant qui agit en personne, et qui n'allègue pas avoir exposé de frais particuliers pour sa défense (art. 87 al. 2 LPA, applicable par renvoi de l'art. 34 RIOR).

* * * * *

PAR CES MOTIFS,

LA COMMISSION DE RECOURS DE L'UNIVERSITÉ

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 mars 2005 par Monsieur B_____ contre la décision du rectorat de l'Université de Genève du 23 février 2005 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du rectorat de l'université du 23 février 2005 ;

renvoie le dossier à l'université pour nouvelle décision dans le sens des considérants ;

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

communique la présente décision à M. B_____, au rectorat de l'université, au service juridique de l'université, ainsi qu'au département de l'instruction publique.

Siégeants : Mme Bovy, présidente ;
Mme Bertossa et M. Schulthess, membres

Au nom de la commission de recours de l'université :

la greffière :	p.o. la présidente :
R. Falquet	E. Hurni, présidente suppléante

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :