RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/88/2005-CRUNI **ACOM/40/2005**

DÉCISION

DE

LA COMMISSION DE RECOURS DE L'UNIVERSITÉ

Du 1er juin 2005

dans la cause

Monsieur A_____

contre

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

et

DIVISION ADMINISTRATIVE ET SOCIALE DES ÉTUDIANTS

(exonération des taxes ; situation financière difficile)

EN FAIT

1. En date du 11 octobre 2004, Monsieur A_____, a déposé une demande d'exonération des taxes auprès du Bureau universitaire d'information sociale (BUIS).

2. Par décision du 26 octobre 2004, le chef de la division administrative des étudiants (DASE) a rejeté ladite demande, au motif que le critère de la « situation financière difficile » de l'article 65B lit. h du règlement d'application de la loi sur l'Université (RALU) et des articles 3 et 3A des « Critères d'exonération des taxes d'encadrement » (ci-après : la directive) n'était pas rempli.

3. Par courrier du 8 novembre 2004, le père de M. A_____ a contesté la décision de refus de la DASE. Il estimait que le motif de refus stipulé aux articles cités dans la décision ne concernait que l'étudiant économiquement indépendant. M. A_____ confirmait être en situation financière difficile, étant au chômage depuis le 31 mai 2003, suite à son licenciement. Il devait faire face à des problèmes financiers insolubles, ne disposant que de CHF 6'000.- par mois avec une famille de trois enfants à charge. Il sollicitait un réexamen de la demande d'exonération.

4. Le 13 décembre 2004, la DASE écrivait à M. A_____ pour accuser réception du courrier du 8 novembre 2004. La DASE considérait ce courrier comme une opposition à la décision du 26 octobre 2004, faite par le père de M. A_____ en son nom. Bien que sensible à la situation exposée, la DASE était contrainte de rejeter l'opposition. En effet, après réexamen attentif du dossier, elle estimait que la situation de l'opposant ne correspondait pas au critère de « situation financière difficile ». En effet, la péjoration de la situation financière de ses parents avait déjà eu lieu en 2003, leurs revenus cette année-là auraient dû leur permettre de dégager une capacité d'épargne.

5. Par acte du 12 janvier 2005, déposé au greffe le lendemain, M. A_____ a saisi la commission de recours de l'université (ci-après : la CRUNI) d'un recours contre la décision sur opposition du 13 décembre 2004.

   Il était inscrit en faculté de médecine depuis la rentrée académique 2004/2005. Il devait suivre 25 à 30 heures de cours obligatoires par semaine, ce qui ne lui laissait pas le temps de travailler en plus de ses études ; il vivait avec ses parents et ses deux frère et sœur (15 et 10 ans) dans un appartement dont sa famille était propriétaire. Son père, âgé de 55 ans, avait été licencié fin mai 2003 et il touchait environ CHF 7'000.- par mois d'allocations chômage - seul revenu de la famille - allocations dont il ne bénéficierait plus à partir de juin. Il ne recevait pas d'allocations d'études, malgré le dépôt d'une demande en ce sens. Sa

mère ne travaillait pas. La fortune de sa famille se composait de leur appartement acheté CHF 606'000.-, lequel était grevé d'une hypothèque à concurrence de CHF 509'600.-.

S'agissant des griefs invoqués à l'encontre de la décision attaquée, M. A_____ se plaignait d'une violation de la directive concernant les critères d'exonération des taxes d'encadrement. Il affirmait être dans une situation financière difficile, conformément à l'article 3 de la directive du BUIS. Il convenait de prendre en considération le fait que son père ne toucherait plus aucune indemnité de chômage à partir du 1er juin 2005. Son père avait certes touché des revenus importants en 2003, mais ceux-ci ne pouvaient être pris en considération, car ils représentaient une indemnité de licenciement unique. Cette somme avait permis de « compenser momentanément la baisse dramatique des revenus de [ses] parents », et il n'en restait plus rien, l'argent ayant été affecté aux dépenses pour les besoins usuels de la famille. Il réfutait les arguments de la DASE, affirmant que l'indemnité de licenciement n'avait pas pu être épargnée, son père faisant face à des charges mensuelles s'élevant à environ Fr. 10'000.- par mois.

Subsidiairement, en cas de non application de l'art. 3 de la directive, le recourant demandait à ce qu'il lui soit appliqué le « cas de rigueur » prévu par l'art. 4 de la directive. La DASE avait violé son pouvoir d'appréciation en n'usant pas de ce pouvoir pour lui accorder le bénéfice du cas de rigueur qui lui aurait ouvert le droit à une exonération. Il conclut à l'annulation de la décision sur opposition, et à être mis au bénéfice d'une exonération des taxes d'encadrement pour l'année académique 2004/2005.

6. Dans sa réponse du 14 mars 2005, la DASE relevait que, après un nouvel examen attentif du dossier, aucun élément nouveau ne permettait de revoir la décision sur opposition. Tout en admettant que les revenus bruts 2004 du père du recourant (CHF 83'375) étaient en dessous du barème (CHF 110'370.-) pour son groupe familial, la DASE maintenait sa position consistant à considérer les revenus de 2003, qui eux, s'élevaient à CHF 343'927.-. L'intimée estimait que ces revenus auraient dû permettre à M. A_____ de s'acquitter du paiement des taxes universitaires pour 2004/2005. En revanche, s'agissant d'une éventuelle demande d'exonération concernant les taxes de 2005/2006, les revenus bruts de ses parents seraient réexaminés. Quant à considérer le cas de M. A_____ comme un « cas de rigueur», la DASE avait procédé à une pesée des intérêts dans le cadre de son pouvoir d'appréciation. Bien que consciente de la péjoration de la situation financière de la famille en 2004, elle ne pouvait cependant la considérer comme un cas de rigueur, l'application de cette disposition étant extrêmement rare, et n'étant intervenue que dans le cas d'étudiants en « anormalité d'études » mais en situation financière et sociale extrêmement difficile. La DASE conclut au rejet du recours.

EN DROIT

1. Dirigé contre la décision sur opposition du 13 décembre 2004 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'art. 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'art. 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. a. La possibilité d'offrir l'exonération des taxes d'encadrement est réglée à l'art. 65A RALU, qui dispose que les étudiants se trouvant dans une situation décrite par l'art. 65B lit. b à i bénéficient de cette exonération, pour autant qu'ils satisfassent aux conditions de l'art. 31 al. 1 du règlement d'application de la loi sur l'encouragement aux études (RALEE – C 1 20.01).

   b. L'art. 65B lit. h RALU prévoit que les « étudiants non allocataires au sens de la loi sur l'encouragement aux études en situation financière difficile qui poursuivent normalement leurs études » ne paient que les taxes fixes. Les autres situations décrites par cet article concernent les allocataires au sens de la loi sur l'encouragement aux études du 4 octobre 1989 (LEE - C 1 20) (lit. a et b), les assistants et moniteurs (lit. c), les boursiers (lit. d), les étudiants en stage (lit. e), les étudiants en doctorat (lit. f), les étudiants suivant des cours au sein des institutions en relation avec l'université (lit. g), les étudiants en congé (lit. i).

   c. L'art. 65B lit. h est repris par l'art. 5 lit. h du règlement interne relatif aux taxes universitaires et autres taxes, du 12 mars 2002 (RITU).

   M. A_____ n'étant pas allocataire au sens de la LEE, et ne remplissant aucun des autres statuts mentionnés à l'art. 65B RALU, c'est à juste titre que la DASE a examiné si les conditions de l'art. 65B lit. h étaient remplies. Pour que M. A_____ puisse bénéficier de l'application de cette disposition, il lui faut remplir deux autres conditions, outre celle de n'être pas allocataire au sens de la LEE : il doit être dans « une situation financière difficile » et poursuivre normalement des études. Cette dernière condition est remplie dans le cas d'espèce, puisque M. A_____ se trouve dans son deuxième semestre d'études en première année de la faculté de médecine. La question litigieuse se trouve dans

l'autre condition, la DASE ayant refusé l'exonération en raison, selon elle, de l'absence de situation financière difficile. Cette condition sera donc analysée ci-après.

5. Le BUIS a adopté une directive fixant les « Critères d'exonération des taxes d'encadrement » (la directive), disponible sur internet et auprès du BUIS. L'art. 1 de la directive prévoit que l'étudiant qui présente une demande d'exonération des taxes d'encadrement universitaires peut être exonéré à deux conditions cumulatives, premièrement, poursuivre normalement ses études, deuxièmement, apporter la preuve que lui ou son répondant est en « situation financière difficile ».

6. La CRUNI a eu l'occasion de se pencher sur la directive et sur l'art. 65B lit. h RALU (ACOM/93/2004 du 28 septembre 2004). Elle a jugé que cette disposition était conforme aux principes posés dans la LEE. S'agissant de la directive, elle ne s'est pas prononcée sur sa légalité. Elle a estimé qu'il s'agissait d'une directive d'interprétation, dont le juge devait tenir compte dans la mesure où elle permettait une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce, ce même juge devant s'en écarter si ses normes n'étaient pas conformes aux règles légales applicables.

L'art. 1 de la directive ne fait que reprendre les conditions fixées par l'art. 65B lit. h RALU.

La notion de « situation financière difficile » est une notion juridique indéterminée, qui n'est définie ni dans le RALU ni dans la LEE. En revanche, la LEE fixe des barèmes par groupe familial, afin de déterminer si une personne peut bénéficier d'une allocation. La directive du BUIS détermine également des barèmes par groupe familial.

7. Selon la jurisprudence constante de la CRUNI, lorsque la situation financière d'un étudiant doit être déterminée en matière de taxes universitaires, elle doit être examinée au regard des principes établis par la LEE (ACOM/93/2004 et jurisprudence citée).

Dans ce cadre, M. A_____ rentre dans la catégorie de l' « étudiant dépendant », car il n'a pas de revenus propres. Les dispositions légales pertinentes sont donc celles ayant pour objet les conditions particulières relatives à ce statut, énoncées au chapitre II LEE.

8. a. Selon l'art. 16 al. 1 LEE, le calcul de l'allocation d'un étudiant dépendant est fondé sur le revenu déterminant de son groupe familial. L'alinéa 2 énonce que le groupe familial se compose du répondant et de son conjoint, ainsi que de leurs enfants.

b. L'art. 18 al. 1 LEE fixe la limite du revenu déterminant du groupe familial d'un étudiant de moins de 20 ans qui suit un premier cycle de formation post

obligatoire à la somme de CHF 36'710.-, augmentée de CHF 7'460.- par membre du groupe familial.

c. L'art. 17 LEE définit le revenu déterminant du groupe familial comme suit : les revenus bruts du répondant et de son conjoint, après déduction du total des allocations familiales, additionnés au total des revenus des enfants et au quinzième de la fortune nette totale de l'ensemble des personnes appartenant au groupe familial, après déduction d'une franchise de CHF 30'000.- par personne.

En l'espèce, M. A_____ avait moins de 20 ans lors du dépôt de sa demande d'exonération de taxes. Sa famille est composée de ses parents et de ses deux frère et sœur cadets. Ainsi, selon la disposition précitée, la limite de revenu de son groupe familial s'élève à CHF 74'010.-.

9. La directive définit le revenu déterminant et le groupe familial de la même manière que la LEE (art. 3 de la directive). Le barème est fixé à CHF 110'370.- dans le cas d'un groupe familial tel que celui du recourant.

Selon la DASE, pour l'année 2003, les revenus de la famille A_____ s'élevaient à CHF 343'927.-. Cette somme est supérieure au barème LEE et également au-dessus du barème plus généreux fixé par le BUIS. M. A_____ ne conteste d'ailleurs pas que sa famille ait bénéficié de rentrées financières plus importantes en 2003. Il relève simplement que les revenus de la famille ont chuté en 2004.

10. M. A_____ invoque une situation financière péjorée en 2004 et 2005.

a. S'agissant de l'année de référence de la fixation du revenu déterminant, l'art. 46 al. 2 du règlement d'application de la loi sur l'encouragement aux études (C 1 20.01 – RALEE) dispose que les revenus bruts comprennent les revenus annuels tels que déterminés par l'administration fiscale cantonale, en application de l'article 16 de la loi sur les contributions publiques. Certaines dispositions de cette loi, dont l'article 16, ont été abrogées et reprises notamment dans la loi sur l'imposition des personnes physiques (D 3 12 - LITPP-II). Celle-ci dispose que le revenu imposable se détermine d'après les revenus acquis pendant la période fiscale, celle-ci correspondant à l'année civile (art. 1 al. 2 et 2 al. 1). L'art. 17 aLCP prévoyait que l'impôt était perçu sur la base du revenu réalisé par le contribuable pendant l'année qui précédait celle au cours de laquelle l'impôt était exigible. Le principe de la taxation est ainsi celui fondé sur le revenu réalisé l'année précédente. Des exceptions ne peuvent être envisagées que si elles sont exhaustivement prévues par la loi. C'est ainsi qu'en application de ces principes, la pratique genevoise refuse, notamment, de mettre au bénéfice d'une exception de ce genre le chômeur qui est sans travail au début de l'année de taxation; il sera taxé sur le revenu obtenu l'année précédente, malgré sa condition précaire (ATA A. du 01.02.1984; StE 1984 B 22.3 N° 2 ; fiche de jurisprudence N° 5981/TA).

b. L'art. 3 ch. 3 de la directive reprend les principes énoncés dans la réglementation précitée en précisant que le revenu considéré est celui figurant sur le dernier avis de taxation fiscale, les revenus pris en compte étant ceux de l'année civile précédant la rentrée académique pour laquelle l'exonération est demandée.

c. L'art. 34 al. 1 RALEE prévoit qu'afin de bénéficier de l'exonération des taxes, les étudiants doivent justifier de leur droit au moment de leur inscription.

En l'espèce, les revenus déterminants sont ceux de 2003 pour une exonération de taxes pour l'année 2004/2005, la demande ayant été déposée le 26 octobre 2004.

d. S'agissant d'exceptions à ce principe, la directive prévoit que les revenus de l'année en cours ne sont considérés qu'en cas de péjoration notoire de la situation financière des personnes considérées, péjoration faisant suite à un changement de situation tel que maladie, divorce, chômage, déménagement. Cette référence à un changement de situation fait écho à l'art. 93 RALEE, qui définit les faits nouveaux permettant de demander un nouveau calcul des allocations d'études. Il peut s'agir de l'état civil, de la nationalité ou du droit de cité, du domicile ou de la situation de revenu et de fortune de l'étudiant allocataire et de son répondant légal, de même que du nombre des charges de famille et de l'arrêt ou l'interruption des études.

Dans le cas d'espèce, la situation du père de l'étudiant, au chômage depuis le 31 mai 2003, était connue au moment du dépôt de la demande. Sa situation en 2004 et 2005 n'était pas imprévisible, aucune situation nouvelle n'ayant changé celle-ci. Le recourant n'invoque par ailleurs pas de faits nouveaux qui pourraient entraîner un réexamen de sa situation. Il demande à ce que soit prise en considération la situation future de son père, en fin de droits dès le 1er juin 2005. L'argument consistant à dire que les revenus dégagés en 2003 ne peuvent être pris en compte, car dépensés ne saurait être relevant. En effet, la DASE se base sur le revenu déterminant de l'année civile précédant la demande, qu'il soit dépensé ou non, conformément aux principes fiscaux. Au vu des principes énoncés ci-dessous, ce procédé n'est pas critiquable. En outre, le recourant n'invoque pas, par exemple, des dépenses extraordinaires que sa famille aurait pu faire suite à un mariage, à un déménagement ou à une maladie, et qui auraient pu être considérées comme des faits nouveaux donnant droit à un réexamen du montant du revenu déterminant.

Il en résulte que la décision de refus d'exonération des taxes universitaires à l'encontre de M. A_____ était justifiée. Reste à examiner la conclusion subsidiaire du recourant, à savoir l'application du « cas de rigueur ».

11. La directive prévoit à son article 4 que dans « des situations sociales particulièrement difficiles ou cas de rigueur », la commission, après examen

attentif de la situation, peut exceptionnellement accorder une exonération, même si les critères d'exonération ne sont pas remplis à la lettre. Le terme de « commission » désigne l'organe défini par l'art. 65E RALU et qui est chargé de préaviser les demandes d'exonération des taxes d'encadrement, en vue d'une décision qui est de la compétence du chef des services des étudiants (art. 65E al. 1 RALU).

12. L'art. 34 al. 2 RALEE traite également du « cas de rigueur ». Cette disposition prévoit que « si le débiteur ou la débitrice prouve qu'il ou elle est dans l'impossibilité définitive de rembourser sa dette en raison d'une insolvabilité due à des circonstances indépendantes de sa volonté, la commission des allocations spéciales peut renoncer au remboursement du prêt ou du solde de ce dernier ».

Conformément à la jurisprudence citée ci-dessus (ch. 7), le « cas de rigueur » doit être examiné au regard des principes établis par la LEE.

En l'espèce, M. A_____ n'a pas allégué être dans une situation d'insolvabilité. Le principe de l'art. 34 RALEE ne peut donc pas lui être appliqué.

13. L'art. 4 de la directive est moins rigoureux, en ce qu'il n'exige pas une insolvabilité de l'étudiant demandeur. Néanmoins, à teneur du texte de cette disposition, le cas de rigueur désigne les « situations sociales particulièrement difficiles ». Il s'agit d'une notion juridique indéterminée dont il n'existe pas de définition, ni dans la LEE et son règlement, ni dans la directive. En outre, l'art. 4 de la directive est une disposition potestative (« peut »), et elle laisse une grande marge d'appréciation à la commission (« exceptionnellement »). Selon une jurisprudence clairement établie, le pouvoir de cognition de la CRUNI est limité en cas de liberté d'appréciation accordée à l'autorité universitaire. La CRUNI ne peut dès lors substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité universitaire, devant se restreindre à vérifier que cette dernière ne soit pas tombée dans l'arbitraire (ACOM/23/2005 du 26 avril 2005 et jurisprudence citée). Une décision est arbitraire lorsqu'elle est manifestement insoutenable, soit qu'elle est en contradiction évidente avec la situation effective, viole grossièrement une norme ou un principe juridique clair et incontesté, ou choque le sentiment d'équité (voir ACOM précité).

En l'espèce, la DASE a refusé de considérer le cas de M. A_____ comme un « cas de rigueur ». Elle a estimé que les intérêts de l'université l'emportaient sur ceux du groupe familial A_____. Elle admettait la péjoration de la situation financière de la famille en 2004, mais ne la considérait pas comme un « cas de rigueur », expliquant que ces cas rares avaient été jusqu'à présent appliqués à des étudiants en anormalité d'études, mais en situation financière et sociale extrêmement difficile.

L'argument de la DASE pourrait être interprété comme suit : le cas de rigueur n'est applicable qu'aux étudiants en anormalité d'études. Si c'est que ce voulait dire l'autorité universitaire, il est permis de s'interroger sur l'opportunité de considérer moins sévèrement des étudiants en anormalité d'études par rapport à ceux qui sont dans la normalité. Il serait en effet choquant de traiter plus sévèrement les seconds. Néanmoins, l'interprétation raisonnable de cette phrase est plutôt la suivante : même lorsque les étudiants ne remplissent ni la condition de la normalité d'études ni la condition de la situation difficile, la DASE entre en matière sur une exonération dans les cas de situation financière et sociale extrêmement difficile. Il en résulte que cette dernière condition est la seule pertinente pour désigner une situation de cas de rigueur, que la durée des études soit normale ou non.

En l'espèce, il n'apparaît pas que la DASE ait basé son refus sur la normalité des études de M. A_____, mais qu'elle ait voulu souligner le caractère exceptionnel de l'application de cette disposition, en présentant les rares situations où elle avait été déjà appliquée. Rien ne laisse donc entrevoir une application arbitraire de son pouvoir d'appréciation. Il n'est en effet pas insoutenable que la situation de M. A_____, bien que difficile, ne soit pas considérée comme financièrement et socialement extrêmement difficile.

En conséquence, le recours doit être rejeté.

Vu la nature du litige aucun émolument ne sera perçu (art. 33 RIOR).

* * * * *

PAR CES MOTIFS,
LA COMMISSION DE RECOURS DE L'UNIVERSITÉ

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 13 janvier 2005 par M. A_____ contre la décision de la division administrative et sociale des étudiants du 13 décembre 2004;

au fond :

le rejette;

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

communique la présente décision à Monsieur A_____, à la division administrative et sociale des étudiants, au service juridique de l'université, ainsi qu'au département de l'instruction publique.

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

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

la greffière :	la présidente :
R. Falquet	L. Bovy

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :