

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/767/2004-CRUNI

ACOM/93/2004

**DÉCISION**

DE

**LA COMMISSION DE RECOURS DE L'UNIVERSITÉ**

**du 28 septembre 2004**

dans la cause

**Monsieur G\_\_\_\_\_**

contre

**UNIVERSITE DE GENEVE**

**et**

**DIVISION ADMINISTRATIVE ET SOCIALE DES ETUDIANTS**

*(exonération des taxes d'encadrement, normalité des études)*

---

### EN FAIT

1. Monsieur G \_\_\_\_\_ (ci-après: le recourant ou M. G \_\_\_\_\_), né le \_\_\_\_\_ 1976, est immatriculé à l'université de Genève depuis le semestre d'hiver 1996/1997. Il s'est inscrit en faculté de lettres, visant une licence en histoire. Il rédige actuellement son travail de licence. Il a effectué l'année 1996/1997 auprès de la faculté des sciences économiques et sociales (SES) avant de changer d'orientation. Le recourant a régulièrement eu un emploi durant ses études.
2. Le 26 novembre 2003, M. G \_\_\_\_\_ a déposé une demande d'exonération des taxes universitaires pour l'année académique 2003/2004.
3. La Division administrative et sociale des étudiants (ci-après : l'intimée ou la DASE), après avoir obtenu un préavis négatif de la commission des taxes universitaires, a rejeté cette demande le 18 décembre 2003 au motif de l'anormalité des études du recourant. Elle s'est notamment basée sur les «critères d'exonération des taxes d'encadrement (ci-après : la directive d'exonération), qui sont disponibles sur Internet et auprès du Bureau universitaire d'information sociale (BUIS).
4. M. G \_\_\_\_\_ a fait opposition à cette décision par courrier du 18 janvier 2004, contestant le bien fondé de ces critères d'exonération. La nécessité d'avoir un emploi rémunéré afin de financer ses études devait être prise en compte dans la détermination du critère de la normalité des études.
5. La DASE a rejeté l'opposition par une décision du 8 mars 2004. Le délai minimum de la licence en lettres, qui devait servir de base pour la normalité des études, était de huit semestres. Ainsi, même en rajoutant quatre semestres à ce chiffre (deux semestres pour l'année en SES et deux semestres en raison de l'emploi du recourant), M. G \_\_\_\_\_ dépassait d'un semestre les tolérances afin de bénéficier d'une exonération des taxes. La DASE refusait en outre de modifier sa pratique pour des motifs d'égalité de traitement, les critères d'exonération ayant été utilisés pour tous les dossiers d'exonération de taxes universitaires de l'année académique 2003/2004.
6. Par courrier du 8 avril 2004, posté le 13 avril 2004, M. G \_\_\_\_\_ a interjeté recours auprès de la commission de recours de l'Université (CRUNI) contre la décision précitée. En application des directives internes du BUIS, il admettait ne pas pouvoir faire l'objet d'une exonération des taxes d'encadrement. Il a toutefois remis en cause la légalité de ces directives et la légalité du principe de la normalité des études qui n'est contenu que dans un règlement et non dans une loi. Il a également soulevé une violation du principe de la séparation des pouvoirs.
7. Dans sa réponse du 30 mai 2004, la DASE s'en est rapportée à justice quant à la recevabilité du recours et a conclu à son rejet sur le fond. La condition de la normalité des études et les directives internes du BUIS reposaient sur une base légale suffisante.

- 
8. Les arguments des parties seront repris et développés en tant que de besoin dans la partie en droit.

### **EN DROIT**

1. Dirigé contre la décision sur opposition du 8 mars 2004, interjeté dans le délai légal et la forme prescrite auprès de l'autorité compétente, valablement instituée au regard de l'art 131 de la Constitution de la République et canton de Genève du 28 mai 1847 (Cst GE – A 2 00; dans ce sens ATF du 5 août 2004 dans la cause 1P.294/2004), le recours est recevable (art. 62 de la loi sur l'université du 26 mai 1973 - LU – C 1 30 - art. 65E al. 2 du règlement d'application de la loi sur l'université du 10 mars 1986 - RALU – C 1 30.01 - 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. Selon l'art. 63 al. 1 LU, sous réserve de la loi sur l'encouragement aux études du 4 octobre 1989 (LEE – C 1 20), les taxes universitaires, dont le montant ne peut être supérieur à CHF 500.- par semestre et par étudiant, sont fixées par le département, sur proposition du rectorat. Ce montant a été fixé à CHF 500.- à l'art. 65 al. 1 RALU. Les taxes universitaires se divisent en taxes fixes, d'un montant de CHF 65.- et en taxes d'encadrement, d'un montant de CHF 435.- (art. 65 al. 2 RALU). Les taxes universitaires sont des émoluments, soit des taxes causales (Xavier OBERSON, Droit fiscal suisse, Genève, Bâle, Munich, 2002, 2<sup>ème</sup> éd., p. 4).
3. a. Le principe de l'exonération des taxes d'encadrement se trouve à l'art. 65A RALU et non dans la LU. Bénéficie ainsi notamment d'une exonération, l'étudiant, satisfaisant aux conditions de l'art. 31 al. 1 du règlement d'application de la loi sur l'encouragement aux études du 3 juin 1991 (RALEE – C 1 20.01), non-allocataire au sens de la LEE qui est en situation financière difficile et qui poursuit normalement ses études (art. 65B let. h RALU, voir aussi l'art. 5 let. h du règlement interne relatif aux taxes universitaires et aux autres taxes – RITU).
- b. L'art. 65B let. h RALU est entré en vigueur le 1er janvier 2003 (Recueil authentique des lois et actes du gouvernement de la République et canton de Genève 2002 859, p. 865). Auparavant la condition de la normalité des études ne figurait que dans le RITU. La commission de céans avait alors refusé de l'appliquer, considérant que l'université n'était pas habilitée à introduire des critères pour l'exonération qui ne trouvaient pas d'assise dans le RALU (décision CRUNI B. du 29 juin 2001).
4. Le BUIS a adopté une directive sur les critères d'exonération des taxes d'encadrement disponible sur Internet et auprès du dit bureau. L'art. 2 de cette directive définit la notion de la normalité des études: «1) L'étudiant-e qui réussit ses examens dans le délai minimum fixé par le règlement de la licence ou du diplôme auquel il-elle se prépare, est considéré-e comme poursuivant normalement ses études universitaires. Par rapport à ce délai minimum, l'étudiant-e peut bénéficier, jusqu'à l'obtention de sa licence, d'une marge de deux semestres. Une marge supplémentaire

d'un ou deux semestres peut-être accordée si des circonstances particulières le justifient, telles que: - Maladie : certificat médical – Accident : certificat médical – Service militaire : attestation - Grossesse : certificat médical - Enfants en bas âge : attestation - Travail, pour un revenu minimum de CHF 12'000.- bruts par année – Problèmes familiaux ou personnels : lettre détaillée de l'étudiant. 2) En principe, un étudiant qui triple une année n'est plus en normalité. 3) L'obtention de la licence remet l'étudiant-e en situation de normalité. 4) Les années d'études faites à l'étranger ou dans un autre Canton suisse avant l'immatriculation à l'Université de Genève ne sont pas prises en compte pour le calcul de la normalité des études. 5) En cas de changement de faculté ou de diplôme, si celui-ci a lieu après une réussite, les années effectuées dans la première formation ne sont pas prises en compte dans le calcul de normalité. En revanche, en cas de changement sur échec, on tient compte des années non réussies dans la première formation. 6) Dès qu'il y a réussite dans la deuxième formation, il n'est plus tenu compte des années passées dans la première formation ». L'art. 2A de la directive d'exonération prévoit encore des cas particuliers pour les étudiants effectuant un DESS/DEA, un stage à l'étranger ou qui ont été exmatriculés. Les art. 3 et 3A définissent la notion de situation financière difficile. Cette dernière notion ne pose pas de problème en l'espèce.

5. Le recourant étant immatriculé depuis l'année académique 1996/1997 sa situation d'études doit, en cas d'application stricte de la directive susmentionnée, être considérée comme anormale. En effet, il a entamé, au semestre d'hiver 2003/2004, son treizième semestre d'études. Les deux premiers, effectués en SES, ne comptent pas (art. 2 ch. 4 de la directive d'exonération) et deux semestres de tolérance peuvent être admis en raison de l'activité rémunérée du recourant (art. 2 ch. 1 de la directive d'exonération). La durée minimum de l'obtention d'une licence en lettres étant de huit semestres (art. 5 du règlement d'études de la licence ès lettres) et vu les quatre semestres qui doivent être soustraits, le recourant ne poursuit plus normalement ses études depuis qu'il a terminé son douzième semestre. M. G\_\_\_\_\_ ne remet d'ailleurs pas ce point en cause. Il conteste en revanche d'une part la légalité de l'art. 65B let. h RALU et d'autre part la légalité de la directive d'exonération. Il estime aussi que l'intimée ne pouvait se baser sur la LEE et le RALEE dans ses décisions afin d'interpréter la notion de normalité des études.
6. Tout comme la constitutionnalité d'une loi, la légalité d'un règlement peut être remise en cause à l'occasion d'un cas d'application concret (ATA D. du 30 mars 2004 p. 9; SJ 1998 I 268, 269; Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle et Francfort-sur-la-Main, 1991, 4<sup>ème</sup> éd., p. 101; Robert ZIMMERMANN, L'évolution récente du contrôle préjudiciel de la constitutionnalité des lois en droits genevois, RDAF 1988 p. 1 ss). Le grief du recourant sur la légalité de l'art. 65B let. h RALU est donc recevable.
7. a. En matière de taxes causales, ce que sont les taxes universitaires (OBERSON, op. cit., p. 4), le principe de la légalité est moins strict qu'en matière d'impôts où tous les principes, y compris les exonérations, doivent être prévus dans une loi formelle (ATF 122 I 305, 317; OBERSON, op. cit., p. 24 ss.). Pour les taxes universitaires, le Tribunal fédéral accepte ainsi que le montant maximum de la taxe ne soit pas fixé dans une loi formelle (ATF 130 I 113, 115 et les références citées, confirmation de la jurisprudence). A fortiori, les exonérations peuvent donc aussi ne pas figurer dans une loi formelle. Le fait que les exonérations pour les étudiants non-allocataires au sens de

---

la LEE en situation financière difficile soient prévues à l'art. 65B let. h RALU et non dans la LU n'est donc pas critiquable.

b. Selon la jurisprudence constante de la CRUNI, lorsque la situation financière de l'étudiant doit être déterminée en matière de taxes universitaires, elle doit être examinée au regard des principes établis par la LEE (décision CRUNI V. du 20 novembre 2002; décision CRUNI C. du 21 juin 2000; décision CRUNI T. du 27 octobre 2000). Il doit en être de même s'agissant des exonérations.

c. Le titre II de la 2<sup>e</sup> partie de la LEE contient diverses règles sur l'exonération des taxes. D'après l'art. 11 al. 3 LEE, seul l'étudiant qui jouit du statut d'allocataire bénéficie de la gratuité des études (voir aussi le renvoi figurant à l'art. 65B let. a RALU). Pour être allocataire, l'étudiant doit poursuivre normalement ses études (art. 38 al. 1 let. a LEE). L'art. 65B let. h RALU va plus loin et prévoit une exonération partielle pour l'étudiant non-allocataire pour autant qu'il soit en situation financière difficile et qu'il poursuive normalement ses études. L'étudiant allocataire devant poursuivre normalement ses études pour bénéficier d'une exonération, le Conseil d'Etat pouvait soumettre à la même condition l'étudiant non-allocataire qui bénéficie d'une exonération. Il n'a fait qu'appliquer les principes généraux de la LEE en matière d'exonération. Il serait au demeurant particulièrement choquant qu'un étudiant allocataire ne puisse être exonéré de taxes que s'il poursuit normalement ses études alors qu'un étudiant qui ne remplit pas les conditions pour être allocataire mais qui a une situation financière difficile au sens de l'art. 65B let. h RALU puisse être exonéré de taxes qu'il poursuive ou non normalement ses études. L'art. 65B let. h RALU ne viole donc pas le principe de la légalité, ses principes découlant de la LEE.

8. Le recourant remet également en cause la légalité de la directive d'exonération. Les ordonnances administratives se divisent en prescriptions d'organisation et en directive d'interprétation (SJ 2002 I 453, 457). Les ordonnances interprétatives précisent à l'intention des autorités le sens à donner à des notions juridiques indéterminées figurant dans des dispositions légales (SJ 2000 I 620, 622). La directive d'exonération définissant les notions de situation financière difficile et de poursuite normale des études, il s'agit d'une ordonnance administrative, soit d'une directive d'interprétation. Ces directives ne sont pas des règles de droit, mais uniquement l'expression de l'opinion de l'autorité qui les a émises (ATF 117 Ib 225, 231). Le juge ne doit donc en tenir compte que dans la mesure où elles permettent une application correcte des dispositions légales dans un cas d'espèce (ATF 121 II 473, 478). Il doit en revanche s'en écarter lorsqu'elles établissent des normes qui ne sont pas conformes aux règles légales applicables (ATF 126 V 64, 68). Dès lors, en principe, seules les décisions concrètes seront contrôlées (SJ 2002 I 453, 458). La CRUNI ne se prononcera donc pas sur la légalité de la directive d'exonération, mais contrôlera uniquement, dans le cadre de l'art. 87 al. 3 RU, si le recourant poursuit en l'espèce normalement ses études au sens de l'art. 65B let. h RALU.

9. a. La notion de poursuite normale de l'enseignement universitaire est une notion juridique indéterminée qui n'est définie ni dans le RALU ni dans la LEE. Il existe par contre une définition à l'art. 83 RALEE. Cette disposition doit être utilisée afin de définir cette notion (voir supra consid. 7b).

b. Aux termes de l'art. 83 al. 1 RALEE, l'étudiant qui poursuit normalement ses études universitaires est celui qui réussit ses examens dans le délai minimum fixé par le règlement de la licence. Une marge de deux semestres est tolérée (art. 83 al. 2 RALEE). Des exceptions existent en cas de circonstances particulières, étant précisé que le fait de poursuivre une activité lucrative n'en fait pas partie (art. 83 al. 3 RALEE). Au demeurant, la CRUNI a toujours jugé que l'exercice d'une activité lucrative en parallèle des études n'est pas considéré comme revêtant un caractère exceptionnel (décision CRUNI B. du 25 avril 2001). Il appartient à l'étudiant de s'organiser en conséquence (décision CRUNI M. du 14 juillet 2003). Avoir une activité en sus des études poursuivies est la situation de nombreux étudiants, et il appartient à chaque étudiant de faire ce qui est nécessaire à l'assimilation des cours qu'il suit (décision CRUNI C. du 17 mai 2004).

c. Les critères de l'art. 83 al. 2 et 4 RALEE étant plus sévères que ceux de la directive d'exonération, le recourant est en anomalie d'études (voir supra consid. 5). Le fait qu'il exerce une activité lucrative rémunérée en parallèle de ses études n'est pas une circonstance particulière qui lui permettrait de remplir encore la condition de la durée normale des études (voir supra consid. 9 b). La décision de la DASE ne viole donc pas l'art. 65B let. h RALU.

10. M. G \_\_\_\_\_ soulève encore le grief de violation du principe de la séparation des pouvoirs. L'exigence de la légalité est l'élément central de l'activité étatique et il trouve l'une de ses justifications dans le principe de la séparation des pouvoirs (Andreas AUER, Giorgio MALINVERNI, Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, L'Etat, Berne, 2000 p. 585). En l'espèce, la commission de céans a constaté que l'art. 65B let. h RALU ne violait pas la LU et que le Conseil d'Etat pouvait adopter le critère de la normalité des études dans son règlement (voir supra consid. 7). Il a ainsi déjà été répondu au grief de la violation du principe de la séparation des pouvoirs.
11. Au vu de ce qui précède, il se justifie de confirmer la décision sur opposition. Le recours doit donc être rejeté.
12. Vu la nature du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge du recourant (art. 33 RIOR).

**PAR CES MOTIFS**  
**La commission de recours**  
**de l'Université**

**A la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 8 avril 2004 par Monsieur G \_\_\_\_\_ contre la décision sur opposition de la Division administrative et sociale des étudiants du 8 mars 2004;

**Au fond :**

le rejette;

dit qu'aucun émolument n'est perçu;

communiqué la présente décision, en copie, au  
recourant, à la Division administrative et sociale des étudiants, au service juridique  
de l'Université, ainsi qu'au Département de l'instruction publique.

Siégeants : Madame Bovy, présidente  
MM. Grodecki et Schulthess, membres

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

la greffière :

R. Falquet

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cette décision a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :