



## Message 2016-DICS-21

6 juin 2016

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur les bourses et les prêts d'études (accès aux données du Service cantonal des contributions)

Nous avons l'honneur de vous soumettre le message accompagnant le projet de loi portant sur la modification de la loi sur les bourses et les prêts d'études. Cette modification doit permettre au Service des subsides de formation (ci-après le SSF) d'accéder, par une procédure d'appel, aux données du Service cantonal des contributions (SCC) relatives aux conditions de revenu et de fortune nécessaires au calcul du revenu déterminant du requérant et des personnes légalement tenues à son entretien, dans le respect des règles découlant de la protection des données.

Le présent message comprend les points suivants:

<b>1. Contexte</b>	<b>1</b>
<b>2. Consultation</b>	<b>2</b>
<b>3. Difficultés à obtenir l'avis de taxation</b>	<b>2</b>
<b>4. Conséquence pour la personne en formation si l'avis de taxation n'est pas disponible</b>	<b>3</b>
<b>5. Situation dans les cantons romands et celui de Berne</b>	<b>3</b>
<b>6. Nécessité pour le SSF d'obtenir l'accès aux données du SCC</b>	<b>3</b>
<b>7. Secret fiscal</b>	<b>4</b>
<b>8. Incidences en personnel et financières</b>	<b>4</b>
<b>9. Incidences et conformité au droit supérieur</b>	<b>4</b>
<b>10. Conclusion</b>	<b>4</b>

#### 1. Contexte

La législation cantonale en matière de subsides de formation, soit la LBPE du 14 février 2008 susmentionnée et son règlement d'exécution du 8 juillet 2008 (RBPE), confère aux bourses et aux prêts d'études un caractère subsidiaire. Ainsi, des subsides sont accordés, sur demande, lorsque les possibilités financières de la personne en formation, de ses parents, de son conjoint-e ou de son/sa partenaire enregistré-e et d'autres personnes légalement tenues à son entretien ne suffisent pas à couvrir les frais de formation.

La subsidiarité de cette prestation de l'Etat implique que ce dernier n'intervient qu'en dernier lieu, avant l'aide sociale, et qu'il incombe d'abord aux parents de financer la formation de leurs enfants.

Les dispositions légales ne fixent aucune limite d'âge pour la prise en compte des possibilités financières des parents dans le calcul de la bourse. Toutefois, celles-ci ne sont retenues que partiellement dès que la personne en formation a 25 ans.

La participation que l'on est en droit d'attendre des parents et des autres personnes légalement tenues à l'entretien de la personne en formation est déterminée sur la base des revenus figurant sur l'avis de taxation de la période fiscale qui précède l'année de formation. Ce document est donc indispensable dans la prise de décision de l'octroi d'un subside.

Lors de l'examen périodique des subventions cantonales en 2003, le Conseil d'Etat a pris conscience de l'importance de mettre à disposition du SSF les données fiscales. Il a alors

défini comme mesure à prendre, lors d'une prochaine révision de la loi, la mise en place d'une procédure d'appel automatique des données fiscales requises pour la détermination du droit aux subsides de formation.

Malgré cette volonté affichée par le Conseil d'Etat, la nouvelle législation cantonale en matière de subsides de formation, qui est entrée en vigueur en 2008, ne comprend aucune disposition autorisant le SSF à accéder aux informations fiscales. La raison est qu'il était prévu de l'introduire avec la mise en œuvre du revenu déterminant unique (RDU). Le Conseil d'Etat ayant finalement renoncé à ce projet en 2009, aucune base légale n'autorise actuellement le SSF à accéder aux données du SCC.

A la suite du dernier examen périodique des subventions, le Conseil d'Etat a formellement chargé la Direction de l'instruction publique, de la culture et du sport (DICS) d'introduire un dispositif logistique et législatif permettant au SSF d'accéder, par une procédure d'appel, aux données du SCC relatives aux conditions de revenu et de fortune nécessaires au calcul du revenu déterminant du/de la requérant-e et des personnes légalement tenues à son entretien.

## **2. Consultation**

Dans la mesure où cette modification n'a d'influence ni sur le mode d'attribution des subsides de formation, ni sur leur calcul et ni sur les montants octroyés, elle n'a fait l'objet que d'une consultation restreinte auprès des milieux directement concernés, en application de l'article 31 du règlement du 24 mai 2005 sur l'élaboration des actes législatifs (REAL, RSF 122.0.21). Celle-ci s'est déroulée du 26 janvier au 24 mars 2016. Douze unités administratives y ont répondu et toutes se sont montrées favorables à ce que le SSF puisse accéder aux données du SCC.

## **3. Difficultés à obtenir l'avis de taxation**

Lors du dépôt d'une demande de subsides de formation, il appartient à la personne en formation de présenter un dossier complet. Le formulaire de demande de bourse doit être accompagné obligatoirement de l'avis de taxation des parents ou de l'attestation d'impôt à la source (pour les requérant-e-s dont les parents sont titulaires d'un permis de séjour). L'article 10 al. 4 let. b RBPE prévoit que si les parents sont séparés ou divorcés, les deux avis de taxation sont nécessaires.

L'avis de taxation est la base du calcul de la bourse. Sans ce document, le SSF est dans l'impossibilité de traiter la demande. Lorsque les parents sont mariés et que les enfants effectuent leur première formation, les parents mettent généralement volontiers leur avis de taxation à disposition. La difficulté à l'obtenir se situe surtout dans les cas suivants:

### **3.1. Séparation ou divorce des parents**

Une séparation ou un divorce débouche fréquemment sur une situation conflictuelle entre les deux parents. La personne en formation devient alors parfois la victime de leurs querelles. Il arrive que le parent qui n'a pas la garde ne veuille pas fournir son avis de taxation, non pas forcément pour nuire directement à la personne en formation, mais plutôt dans le but de contrarier son ex-époux ou son ex-épouse.

### **3.2. Personnes en formation en rupture familiale**

La personne en formation en rupture familiale n'est souvent pas en mesure d'obtenir l'avis de taxation de ses parents, qu'ils soient mariés ou divorcés.

### **3.3. Reprise des études après avoir achevé une première formation et exercé une activité lucrative**

Certaines personnes qui, après avoir achevé une première formation (un CFC par exemple) et exercé plusieurs années une activité lucrative garantissant leur indépendance financière, décident d'effectuer une nouvelle formation, tels qu'une maturité, un brevet fédéral, ou des études de niveau tertiaire auprès d'une Haute Ecole ou d'une Université. Les parents, s'estimant déchargés du devoir d'entretien envers leur enfant, refusent de donner leur avis de taxation.

### **3.4. Personnes en formation âgées de plus de 25 ans**

Se référant à l'article 277 du code civil suisse, certains parents considèrent que leur devoir d'entretien envers leurs enfants s'éteint dès que ceux-ci ont atteint l'âge de 25 ans et n'acceptent pas de donner leur avis de taxation. Pourtant, le code civil suisse ne fixe pas d'âge limite du devoir d'entretien. Il prévoit que l'obligation d'entretien des père et mère dure jusqu'à la majorité de l'enfant et que si, à sa majorité, l'enfant n'a pas encore de formation appropriée, les père et mère doivent, dans la mesure où les circonstances permettent de l'exiger d'eux, subvenir à son entretien jusqu'à ce qu'il ait acquis une telle formation, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux. En fonction de la voie de formation choisie, il n'est pas rare qu'une personne n'ait pas encore terminé sa formation à 25 ans.

Par ailleurs, la législation cantonale en matière de subsides de formation ne fixe pas d'âge limite pour la prise en considération des possibilités financières des parents. C'est pourquoi, certains d'entre eux ne comprennent pas pourquoi leur avis de taxation est encore nécessaire, alors que leur enfant a déjà plus de 25 ans.

#### **4. Conséquence pour la personne en formation si l'avis de taxation n'est pas disponible**

Une décision de non-entrée en matière est la conséquence ultime en cas d'indisponibilité de l'avis de taxation des parents. Ainsi, il arrive que des personnes se voient refuser une bourse d'études alors qu'elles y auraient peut-être droit. Par conséquent, les principaux buts de la LBPE qui consistent en la promotion de l'égalité des chances d'accès à la formation, la démocratisation des études et à l'épanouissement de la personne en formation, ne sont pas atteints dans certains cas, pour la seule raison que le document indispensable au calcul de la bourse ne peut pas être fourni.

Cette situation n'est pas satisfaisante. La non-collaboration des parents ne doit pas être la cause d'une non-entrée en matière, qui aurait pour conséquence de priver une personne de la possibilité d'accomplir une formation.

Il y a lieu de préciser que dans la plupart des situations, les parents mettent spontanément leur avis de taxation à disposition. Lorsque ce n'est pas le cas, le SSF met tout en œuvre pour l'obtenir, par exemple en prenant contact avec les parents ou avec la commune de domicile de ces derniers. Toutefois, ces démarches restent souvent infructueuses et sont contraignantes pour le SSF dont le rôle n'est pas forcément d'aider la personne en formation à se procurer les documents nécessaires à sa demande de bourse.

#### **5. Situation dans les cantons romands et celui de Berne**

Hormis le canton du Valais, les cantons romands et celui de Berne bénéficient déjà d'une base légale leur donnant accès aux données fiscales. Un bref tour d'horizon de la situation des cantons consultés est présenté ci-dessous:

- > La loi du canton de Genève autorise le service des bourses et prêts d'études à consulter la base de données de l'administration fiscale cantonale pour disposer des données personnelles nécessaires à l'examen des demandes d'aides financières. Les personnes chargées du traitement des demandes d'aides financières sont tenues de garder le secret sur les données dont elles ont connaissance. Les parents et les tiers tenus légalement au financement, qui ignorent que des données les concernant sont collectées, en sont informés par le service au plus tard au moment de la collecte des premières données;
- > La section des bourses et prêts d'études du canton du Jura dispose d'un accès aux décisions de taxation. Il est actuellement limité à la personne responsable de la section. Cependant, dans le cadre de la révision de la loi, il est prévu d'élargir l'accès à tout le personnel;

- > Dans le canton de Berne, la loi autorise l'accès aux données fiscales des parents de la personne en formation à tout le personnel du Service des subsides de formation;
- > La section des allocations de formation du canton du Valais dispose d'un accès aux données fiscales utiles au calcul de l'allocation. Toutefois, aucune mention légale n'existe à ce sujet. Par leurs signatures, les parents autorisent la section des bourses et prêts à consulter ces données. Celle-ci rencontre des problèmes lorsqu'elle ne peut pas obtenir toutes les signatures;
- > Depuis peu, le canton de Vaud s'est doté d'une loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales (LHPS) qui institue une base de données centralisée permettant de répertorier toutes les données nécessaires au calcul des prestations sociales concernées, y compris les données financières. Toutes les autorités visées par la LHPS disposent d'un accès à cette base de données, à des degrés différents en fonction de leurs besoins. Ainsi, l'Office des bourses d'études peut accéder directement aux données fiscales de ses requérants et des membres de leur famille (respectivement leurs parents).
- > S'agissant du canton de Neuchâtel, il appartient à la personne en formation de produire l'avis de taxation de ses parents. Si ceux-ci refusent de le mettre à disposition, l'Office des bourses peut accéder aux données fiscales et établir le calcul. Toutefois, dans la feuille de calcul qui accompagne la décision, les données financières relatives aux parents sont masquées.

#### **6. Nécessité pour le SSF d'obtenir l'accès aux données du SCC**

L'accès aux données du SCC permettrait au SSF de garantir l'égalité de traitement entre les personnes en formation en lui donnant la possibilité de traiter toutes les demandes (pour autant bien sûr que les parents soient contribuables dans le canton de Fribourg). Ainsi, plus aucune personne en formation ne se verrait refuser une bourse d'études parce qu'elle n'a pas été en mesure de fournir le document indispensable au calcul. Il est surtout dans l'intérêt de la personne en formation que le SSF bénéficie d'un tel accès.

L'accès par le SSF aux données du SCC n'impliquerait pas que la personne en formation ne soit plus contrainte de fournir elle-même l'avis de taxation de ses parents. Le SSF en ferait usage uniquement dans les cas où cette dernière est manifestement dans l'impossibilité de se le procurer. Il ne s'agirait donc pas d'un accès systématique, mais ponctuel. La règle qui consiste à ce que les demandes de bourses soient toujours accompagnées de l'avis de taxation des parents serait maintenue.

L'avis de taxation des parents est l'élément déterminant du calcul d'une bourse d'études. Il permet en effet d'établir le

budget des parents et la contribution financière de ceux-ci aux coûts de formation de leurs enfants. Il est utile de préciser que cette participation financière est hypothétique et qu'il n'appartient pas au SSF d'exercer une quelconque pression sur les parents pour qu'ils remplissent leur devoir d'entretien envers leurs enfants à hauteur du montant déterminé dans le calcul.

## 7. Secret fiscal

Le secret fiscal est selon la doctrine un «secret de fonction qualifié». Sa protection est plus étendue que celle du secret de fonction, en raison de la nature particulière des relations entre le contribuable et l'administration. Les contribuables sont tenus par la loi de révéler leur situation personnelle et financière aux autorités fiscales. Cette obligation constitue une atteinte légale à leur sphère privée. En contrepartie, le secret fiscal les protège en sauvegardant cette sphère vis-à-vis des tiers.

En l'espèce, ceci implique un formalisme strict dans la gestion de l'accès par procédure d'appel aux données du SCC par le SSF. L'accès doit être d'autant plus restrictif que les données fiscales utiles (déterminantes pour les calculs) ne sont le plus souvent pas celles de la personne demanderesse mais celles d'un tiers (ses parents ou d'autres personnes tenues à son entretien).

C'est pourquoi, l'accès par le SSF aux données du SCC doit être réglé par des mesures organisationnelles rigoureuses. Ainsi, la procédure d'appel sera documentée dans un règlement d'utilisation, qui précisera notamment les personnes autorisées à accéder aux données, les données mises à leur disposition, la fréquence des interrogations, la procédure d'authentification, les autres mesures de sécurité ainsi que les mesures de contrôle.

En outre, pour des raisons de transparence, les personnes dont les données auront été collectées par procédure d'appel en seront informées par écrit.

## 8. Incidences en personnel et financières

- > Incidences en personnel: l'accès par le SSF aux données du SCC n'engendrerait aucune création de nouveau poste de travail;
- > Incidences financières: l'accès aux données du SCC permettrait au SSF de traiter des demandes qui déboucheraient sur une non-entrée en matière en raison de l'indisponibilité de l'avis de taxation. Un nombre supplémentaire de bourses serait certainement octroyé. Toutefois, l'impact sur le budget de 11 millions de francs serait négligeable et il ne serait pas nécessaire de l'augmenter.

## 9. Incidences et conformité au droit supérieur

Le projet de modification de loi proposé n'a d'influence ni sur la répartition des tâches entre l'Etat et les communes, ni d'effet sur le développement durable. Le projet est conforme au droit constitutionnel et fédéral en vigueur, ainsi qu'à l'Accord intercantonal du 18 juin 2009 sur l'harmonisation des régimes de bourses d'études. Il n'est pas concerné par les questions d'eurocompatibilité.

La présente loi est soumise au referendum législatif. Elle n'est pas soumise au referendum financier.

## 10. Conclusion

Chaque personne en formation dont le domicile déterminant en matière de bourses et de prêts d'études est le canton de Fribourg devrait être en droit d'obtenir une décision du SSF qui ne soit pas un refus en raison de l'indisponibilité de l'avis de taxation. Il n'est pas acceptable que l'accomplissement d'une formation soit menacé pour un tel motif. Pour des questions d'égalité de traitement notamment, il est important que le SSF puisse examiner chaque demande de subsides et rendre une réponse basée sur un calcul. Il est primordial de placer la personne en formation au centre des préoccupations. La modification légale proposée par le Conseil d'Etat est une plus-value non seulement pour le SSF, mais aussi et surtout pour les personnes en formation dont les parents rechignent à fournir leur avis de taxation.

En vertu des motifs qui précèdent, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à adopter le projet de loi qui lui est soumis.