

**COUR ADMINISTRATIVE D'APPEL  
DE TOULOUSE**

**N° 21TL23729**

---

CENTRE RÉGIONAL DES ŒUVRES  
SCOLAIRES ET UNIVERSITAIRES DE  
TOULOUSE OCCITANIE  
c/ M. AB

---

Mme Nadia El Gani-Laclautre  
Rapporteuse

---

Mme Françoise Perrin  
Rapporteuse publique

---

Audience du 18 avril 2023  
Décision du 16 mai 2023

30-01-03-05  
C+

**RÉPUBLIQUE FRANÇAISE**

**AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS**

La cour administrative d'appel de Toulouse

3<sup>ème</sup> chambre

Vu la procédure suivante :

*Procédure contentieuse antérieure :*

M. AB a demandé au tribunal administratif de Toulouse d'annuler la décision du 17 janvier 2020 par laquelle le directeur général du centre régional des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) de Toulouse Occitanie a rejeté le recours gracieux formé contre la décision du 2 octobre 2019 lui attribuant une allocation spécifique d'aide annuelle pour étudiant en difficulté à l'échelon 2 d'un montant de 2 541 euros au titre de l'année universitaire 2019-2010.

Par un jugement n° 2000348 du 15 juillet 2021, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du directeur général du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie du 17 janvier 2020 précitée.

*Procédure devant la cour :*

Par une requête, enregistrée au greffe de la cour administrative d'appel de Bordeaux le 17 septembre 2021, puis devant la cour administrative d'appel de Toulouse, le centre régional des œuvres universitaires de Toulouse Occitanie, représenté par Me Larrat, demande à la cour d'annuler ce jugement du 12 juillet 2021 du tribunal administratif de Toulouse.

Il soutient que :

- il n'a pas méconnu la charte du volontaire en service civique en tenant compte de l'indemnité de service civique perçue par M. AB pour apprécier ses ressources financières dès lors que cette charte est dépourvue de tout caractère normatif en l'absence de publication sur le site du service public du droit Légifrance ou un site référencé par l'article D. 312-11 du code des relations entre le public et l'administration ;

- l'aide spécifique annuelle ne se confond pas avec une bourse sur critères sociaux de l'enseignement supérieur ordinaire mais constitue une aide financière spécifique ayant vocation à répondre à des difficultés particulières pérennes ou ponctuelles sur la base d'une évaluation sociale préalable susceptible de tenir compte de l'ensemble des ressources financières de l'étudiant soumissionnaire afin d'attester avec sincérité de sa situation d'isolement et de précarité.

La requête a été communiquée à M. AB qui n'a pas présenté d'observations.

Par une ordonnance du 14 avril 2022, la clôture d'instruction a été fixée au 6 mai 2022 à 12 heures.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu :

- le code de l'éducation ;
- le code du service national ;
- la circulaire n° 2014-0016 du 8 octobre 2014 relative aux modalités d'attribution des aides spécifiques ;
- la circulaire n° 2019-096 du 18 juin 2019 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2019-2020 ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de Mme El Gani-Laclautre,
- et les conclusions de Mme Perrin, rapporteure publique.

Considérant ce qui suit :

1. M. AB, né en 1997 et titulaire d'une allocation spécifique d'aide annuelle pour étudiant en difficulté à l'échelon 7 au titre d'une situation de rupture familiale au cours de l'année universitaire précédente, a demandé, dans le cadre de son inscription en deuxième année de psychologie au sein de l'université Toulouse 2 au titre de l'année universitaire 2019-2020, le bénéfice de cette allocation. Par une décision du 2 octobre 2019, le directeur du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie lui a attribué cette allocation à l'échelon 2, correspondant à un montant annuel de 2 541 euros. Par une décision du 17 janvier 2020, le directeur général du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie a rejeté le recours gracieux présenté par l'intéressé par une lettre du 14 novembre 2019, reçue le 18 suivant. Le centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie relève appel du jugement du 15 juillet 2021 par lequel le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du 17 janvier 2020 précitée.

2. En premier lieu, aux termes du premier alinéa de l'article L. 821-1 du code de l'éducation : « *La collectivité nationale accorde aux étudiants, dans les conditions déterminées par voie réglementaire, des prestations qui sont dispensées notamment par le réseau des œuvres universitaires mentionné à l'article L. 822-1 où les étudiants élisent leurs représentants sans distinction de nationalité et où les collectivités territoriales sont représentées dans les conditions et selon des modalités fixées par décret. Elle privilégie l'aide servie à l'étudiant sous condition de ressources afin de réduire les inégalités sociales* ».

3. Aux termes de la circulaire n° 2019-096 du 18 juin 2019 relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2019-2020 : « *La bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux est accordée à l'étudiant confronté à des difficultés matérielles ne lui permettant pas d'entreprendre ou de poursuivre des études supérieures. / Elle constitue une aide complémentaire à celle de la famille. (...) / Les revenus ainsi que les charges de la famille sont pris en compte pour déterminer le taux de la bourse fixé en application d'un barème national (...)* ». Aux termes du point 1 de l'annexe 3 de cette même circulaire intitulée « Conditions de ressources et points de charge : « *Les plafonds de ressources ouvrant droit à une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux font l'objet, chaque année, d'un arrêté publié au Journal officiel de la République française. / Les revenus retenus pour le calcul du droit à bourse sont ceux perçus durant l'année n - 2 par rapport à l'année de dépôt de la demande de bourse et, plus précisément, ceux figurant à la ligne « revenu brut global » ou « déficit brut global » du ou des avis fiscaux d'imposition, de non-imposition ou de non mise en recouvrement, de restitution ou de dégrèvement. Sont également pris en compte les revenus perçus à l'étranger, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie ainsi que les revenus soumis au taux forfaitaire et ne figurant pas à la ligne précitée de l'avis fiscal (...)* ».

4. Le point 2 « cumul des aides » de l'annexe 7 à la même circulaire précise que : « *La bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux est cumulable avec une allocation pour la diversité dans la fonction publique, une allocation perçue dans le cadre d'un contrat d'engagement de service public, une bourse Erasmus, l'indemnité servie dans le cadre du service civique, l'allocation d'études spécifique accordée aux réservistes de la garde nationale dans le cadre du décret n° 2017-328 du 14 mars 2017 ou une bourse accordée par une collectivité territoriale. Elle est également cumulable avec la prime d'activité* ».

5. Il résulte de ces dispositions que seuls les revenus ainsi que les charges de la famille sont pris en compte pour déterminer l'éligibilité d'un étudiant à une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux et que l'indemnité versée dans le cadre d'un engagement de service civique est cumulable avec le bénéfice d'une telle bourse.

6. En second lieu, aux termes de l'article D. 821-4 du code de l'éducation : « *Le ministre chargé de l'enseignement supérieur détermine les conditions dans lesquelles une aide d'urgence peut être allouée aux étudiants par les directeurs des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires* ».

7. Le préambule de la circulaire du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche n° 2014-0016 du 8 octobre 2014 relative aux modalités d'attribution des aides spécifiques, publiée au bulletin officiel du ministère de l'éducation nationale n° 40 du 30 octobre 2014 prévoit que : « *Dans le souci de répondre au mieux aux situations particulières de certains étudiants, des aides spécifiques peuvent être allouées. / Ces aides peuvent revêtir deux formes : / soit une allocation annuelle accordée à l'étudiant qui rencontre des difficultés pérennes ; / soit une aide ponctuelle en faveur de l'étudiant qui rencontre momentanément de graves difficultés et qui constitue un outil privilégié permettant d'apporter rapidement une aide*

*financière personnalisée (...) ».* Aux termes de l'article 1.1 de cette même circulaire : « *Pour bénéficiaire de cette aide annuelle [allocation spécifique d'aide annuelle], l'étudiant doit remplir les conditions de diplômes, d'études, de nationalité, prévus par la réglementation relative aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, et ne pas relever des cas d'exclusion de cette même réglementation. / Peut bénéficier de l'allocation annuelle : / - l'étudiant en situation d'autonomie avérée qui ne bénéficie plus du soutien matériel de ses parents. Cette situation est appréciée à partir des éléments suivants : attestation d'un domicile séparé, avis fiscal séparé ou, à défaut, déclaration fiscale séparée et existence de revenus réguliers liés à une activité salariée d'un montant annuel au moins égal à 3 SMIC nets (ces 3 SMIC doivent être réunis sur les 12 derniers mois précédant la demande d'allocation annuelle). Il est aussi tenu compte des autres revenus perçus par l'étudiant et pouvant justifier de sa situation d'autonomie. L'absence d'un soutien matériel par les parents devra être justifiée. Le versement d'une pension alimentaire à l'étudiant, lorsqu'il est prévu par une décision de justice, ne fait pas obstacle à l'attribution d'une allocation annuelle au titre de l'autonomie ; / - l'étudiant en rupture familiale. Sa situation d'isolement et de précarité est attestée par une évaluation sociale ; / - l'étudiant en reprise d'études au-delà de 28 ans ne disposant pas de ressources supérieures au plafond prévu par le barème d'attribution des bourses, sous réserve que l'intéressé ne bénéficie pas, par ailleurs, d'autres aides (allocation de chômage, revenu de solidarité active). Cette reprise d'études doit s'inscrire dans un projet professionnel ; / - l'étudiant français ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France, d'un État partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse demeurant seul sur le territoire français et dont les revenus déclarés de la famille résidant à l'étranger ne permettent pas d'apprécier le droit à bourse ; / - l'étudiant élevé par un membre de sa famille sans décision judiciaire (oncle, tante, grands-parents par exemple). / Si la commission le juge légitime, toute difficulté particulière non prévue ci-dessus et ne permettant pas de bénéficier d'une bourse sur critères sociaux, peut donner lieu à versement d'une allocation annuelle (...) ».*

8. Aux termes de l'article 1.2 de cette même circulaire : « *L'allocation annuelle doit permettre de répondre à certaines situations pérennes ne pouvant donner lieu à l'attribution et au versement d'une bourse dans les conditions imposées par la réglementation des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux du ministère chargé de l'enseignement supérieur. / À ce titre, l'étudiant doit effectuer au préalable une demande de bourse dans le cadre du dossier social étudiant, en expliquant sa situation particulière (...). / Les demandes sont examinées par une commission. / Le dossier est présenté de façon anonyme à la commission. / Si nécessaire, un entretien préalable peut être organisé entre le demandeur de l'allocation annuelle et un(e) assistant(e) de service social du Crous. Cet entretien doit permettre d'évaluer la situation globale de l'étudiant au regard notamment de son parcours universitaire et des difficultés qu'il rencontre. / Après examen du dossier, la commission émet un avis d'attribution ou de non-attribution de l'allocation annuelle et propose au directeur du Crous le montant de l'aide susceptible d'être accordée. / Le directeur du Crous décide du montant de l'aide attribuée et notifie la décision à l'étudiant (...) ».*

9. Aux termes de l'article 1.3 de cette même circulaire : « (...) *L'allocation annuelle est versée pendant toute l'année universitaire en 10 mensualités. Le montant de l'allocation annuelle correspond à l'un des échelons des bourses sur critères sociaux (à l'exception de l'échelon zéro) lorsque l'aide est versée sur 10 mois. (...) / L'allocation annuelle équivaut à un droit à bourse. Elle donne droit à exonération des droits de scolarité à l'université et de cotisation « sécurité sociale étudiante. / Une nouvelle allocation annuelle peut être attribuée l'année suivante dans les mêmes conditions et dans la limite du nombre total de droits à bourse prévue par la réglementation relative aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux ».* L'article 1.4 de cette même circulaire dispose que : « *L'allocation annuelle ne peut pas être cumulée avec une bourse sur*

*critères sociaux. En revanche, elle est cumulable avec une aide à la mobilité internationale, une aide ponctuelle et une aide au mérite ».*

10. En application de ces dispositions, l'étudiant qui ne remplit pas les conditions pour bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux peut, lorsque sa situation le justifie, en particulier lorsqu'il rencontre des difficultés de manière pérenne tenant, notamment, à l'existence d'une situation d'autonomie avérée le privant du soutien matériel de ses parents ou d'une situation de rupture familiale donnant lieu à une évaluation sociale permettant d'attester de sa situation d'isolement et de précarité, bénéficier d'une allocation spécifique d'aide annuelle équivalente à un droit de bourse.

11. En troisième lieu, d'une part, en application des dispositions combinées des articles L. 120-1, L. 120-3 et L. 120-7 du code du service national, le service civique est un engagement volontaire d'une durée de six à douze mois, conclu sous la forme d'un contrat écrit excluant tout lien de subordination entre la personne volontaire et la personne morale agréée et ne relevant pas des dispositions du code du travail, qui donne lieu à une indemnisation prise en charge par l'Agence du service civique et qui a pour objet, à travers l'accomplissement de missions d'intérêt général, de renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale en offrant à toute personne volontaire l'opportunité de servir les valeurs de la République et de s'engager en faveur d'un projet collectif auprès d'une personne morale agréée en France ou à l'étranger.

12. D'autre part, sur renvoi de l'article L. 120-18 du code national, l'article R. 121-23 du même code dispose que : « *Dans le cadre de l'engagement de service civique, l'indemnité versée chaque mois pour le compte de l'Agence du service civique est égale à 36,11 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique prévu par le décret du 23 décembre 1982 précité (...)* ». Aux termes de l'article R. 121-24 du même code : « *L'indemnité mentionnée à l'article R. 121-23 peut être majorée lorsque les difficultés de nature sociale ou financière rencontrées par la personne volontaire le justifient. Un arrêté des ministres chargés du budget et de la jeunesse fixe les critères de versement de cette majoration. / Le montant mensuel de cette majoration est fixé à 8,22 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique prévu par le décret du 23 décembre 1982 précité. / La majoration est versée mensuellement* ».

13. Enfin, aux termes de l'article L. 120-21 du code du service national : « *Les indemnités (...) mentionnées à la présente section [indemnités versées dans le cadre d'un engagement de service civique] ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu. / Elles ne sont pas prises en compte pour la détermination des droits de l'aide à l'enfance, de l'aide à la famille, de l'allocation personnalisée d'autonomie, de l'aide à domicile et au placement, du revenu de solidarité active, de l'allocation de logement familiale ou sociale, de l'aide personnalisée au logement, de la prime d'activité, de la protection complémentaire en matière de santé mentionnée à l'article L. 861-1 du code de la sécurité sociale, de l'allocation aux adultes handicapés et de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé* ».

14. Il résulte de la combinaison des dispositions précitées du code du service national que le contrat de service civique, qui ne confère pas à la personne engagée le statut de salarié, donne lieu à un contrat écrit ne relevant pas des dispositions du code du travail et que l'indemnité versée à la personne engagée en contrepartie de l'exécution d'un engagement de service civique n'a pas le caractère d'un revenu soumis, en tant que tel, à une imposition sur le revenu et n'est pas davantage prise en compte pour déterminer les droits de la personne à certaines aides sociales.

15. S'il est constant que la circulaire n° 2014-0016 du 8 octobre 2014 relative aux modalités d'attribution des aides spécifiques ne comporte aucune précision quant à la possibilité

de cumuler le bénéfice d'une allocation spécifique d'aide annuelle avec une indemnité de service civique et ne précise pas davantage s'il est tenu compte d'une telle indemnité pour la détermination des droits à cette allocation, ces circonstances ne sauraient, à elles seules, conduire l'autorité compétente à fixer, par principe, le niveau d'une allocation spécifique d'aide annuelle spécifique annuelle versée à un étudiant à un échelon inférieur au seul motif qu'il a perçu une indemnité de service civique au cours de l'année universitaire précédente, alors, d'une part, que le législateur a, par les dispositions précitées de l'article L. 120-21 du code du service national, expressément exclu l'indemnité de service civique tant de la qualification de revenu que de l'assiette de calcul servant à la détermination de certaines aides sociales et, d'autre part, que les ministres en charge de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ont, par cette circulaire du 8 octobre 2014 et celle du 18 juin 2019 précitée, assimilé l'allocation spécifique d'aide annuelle à un droit de bourse, en autorisant, par ailleurs, le cumul d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux avec le versement de l'indemnité de service civique.

16. Dans ces conditions, dès lors que l'allocation spécifique d'aide annuelle est ouverte aux étudiants qui ne remplissent pas les conditions prévues par la réglementation relative aux bourses de l'enseignement supérieur et, par ailleurs, qu'elle équivaut à un droit de bourse lorsqu'elle est accordée, seules les ressources de l'étudiant doivent être prises en compte pour déterminer son éligibilité à une telle allocation, à l'exclusion des indemnités de service civique qu'il a pu percevoir au cours de l'année universitaire précédente.

17. Par suite, sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la portée normative des mentions contenues dans la « foire aux questions » relative au service civique précisant que l'indemnité de service civique est cumulable avec une bourse étudiante, le directeur du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie ne pouvait, sans entacher sa décision du 17 janvier 2020 d'une erreur de droit, opposer à M. AB la circonstance qu'il a perçu des indemnités au titre de son engagement de service civique pour réduire le niveau de l'allocation spécifique d'aide annuelle à laquelle il était éligible au titre de l'année universitaire 2019-2020.

18. Il résulte de tout ce qui précède que le centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie n'est pas fondé à se plaindre de ce que, par le jugement attaqué, le tribunal administratif de Toulouse a annulé la décision du 17 janvier 2020 rejetant le recours gracieux de M. AB.

#### DÉCIDE:

Article 1 : La requête du centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie est rejetée.

Article 2 : Le présent arrêt sera notifié à M. AB et au centre régional des œuvres universitaires et scolaires de Toulouse Occitanie.

Délibéré après l'audience du 18 avril 2023, à laquelle siégeaient :

M. Rey-Bèthbéder, président,  
M. Bentolila, président-assesseur,  
Mme El Gani-Laclautre, première conseillère.

Rendu public par mise à disposition au greffe le 16 mai 2023.

La rapporteure,

Le président,

N. El Gani-Laclautre

É. Rey-Bèthbéder

La greffière,

C. Lanoux

La République mande et ordonne à la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche en ce qui la concerne ou à tous commissaires de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.