

## **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.199 vom 2. Oktober 2014**

Ne Jurisprudence Adm, 2014-10-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2014.199](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2014.199)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.199 du 2 octobre 2014

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2014.199 del 2 ottobre 2014

### **Regeste**

Les frais d'entretien retenus dans le cadre des aides à la formation équivalent aux 105% des montants retenus au titre du forfait par l'entretien (sans les suppléments) des normes de l'aide sociale. De plus, pour ouvrir le droit à une bourse, l'excédent des dépenses déterminantes par rapport aux revenu déterminant doit attendre Fr. 500.-. en dessous de ce seuil, l'excédent de frais peut être couvert par d'autres biais: l'octroi d'une bourse d'études se différencie d'une aide d'urgence. \_\_\_\_\_ Par arrêt du 9 septembre 2015 (Réf.: [CDP.2014.284-BOUR]), le Tribunal cantonal a rejeté le recours déposé contre la présente décision.

### **Volltext**

Arrêt du Tribunal cantonal

Arrêt du 09.09.2015 [CDP.2014.284-yr]

A.

Etudiante à A., X. (ci-après: l'intéressée, respectivement la recourante) a déposé le 6 août 2013 auprès de l'office des bourses du canton de Neuchâtel (ci-après: l'office) une demande d'aide financière.

B.

L'office a rejeté sa demande par décision du 5 juin 2014. En effet, la comparaison des revenus déterminants avec les frais déterminants fait apparaître un excédent de frais de Fr. 277.■, soit un montant inférieur à la limite de Fr. 500.■ fixée par l'article 45 alinéa 1 RLAF.

C.

Le présent recours est dirigé contre cette décision. X. commence par relever deux erreurs dans la feuille de calcul, soit le montant des impôts (c'est le montant de Fr. 1'877.45 qui aurait dû être retenu, et non celui de Fr. 1'677.60), et le calcul de la participation aux frais de repas de midi au sens de l'article 42 RLAF. Elle poursuit en contestant la teneur même du règlement d'application de la loi sur les aides à la formation, et, plus particulièrement, le fait que les frais d'entretien se réfèrent aux normes en vigueur pour le calcul de l'aide sociale matérielle, plutôt, que, par exemple, aux montants de base prévus par le droit des poursuites. A ses yeux, cette manière de procéder vide la loi de sa substance, rendant l'octroi d'une bourse dans les faits pratiquement impossible. Elle estime également choquant et contraire au principe de l'égalité de traitement de tenir compte uniquement du forfait de base et de refuser de prendre en considération les suppléments et franchises auxquels

peuvent prétendre les bénéficiaires de l'aide sociale. Calculs à l'appui, la recourante prétend au versement d'une bourse d'un montant de Fr. 8'568.65.

D.

Dans ses observations du 27 août 2014, l'office conclut au rejet du recours. S'agissant du montant de Fr. 1'677.60 retenu au titre de l'impôt, l'office a expliqué avoir effectué le calcul de la bourse en considérant X. comme vivant au sein de l'unité économique de référence (UER) de ses parents. Ceux-ci étaient à l'aide sociale jusqu'au 31 juillet 2013, son père étant salarié à 100% depuis le 1<sup>er</sup> août 2013. Concernant les revenus, ils ont été calculés sur la base des fiches de salaire plus actuelles que la taxation 2012. Le revenu déterminant unifié (RDU) est constitué uniquement des revenus du père, desquels ont été déduits les frais professionnels considérés à hauteur de 10 % du revenu. Le revenu pris en compte est donc de Fr. 60'428.70. Comme la taxation 2012 ne correspondait plus à la réalité du moment de la demande, l'office n'a pas retenu la valeur de l'impôt 2012 (nulle), mais a procédé à une évaluation plus réaliste (Fr. 1'677.60). L'envoi par X. de la taxation définitive de son père pour 2013, mentionnant un impôt de Fr. 1'877.45, reçu le 26 mai 2014, n'a probablement pas été joint au dossier avant l'envoi de la décision du 5 juin 2014; à cette date, le dossier, déjà traité, était en cours de procédure de contrôle.

A réception du recours, l'office a néanmoins établi un nouveau calcul basé sur la taxation définitive du père de la recourante. Après correction du montant des impôts, il constate que le résultat de l'excédent de charges se monte désormais à Fr. 460.-, de sorte qu'il reste inférieur à la limite de Fr. 500.-. S'agissant des frais de repas hors domicile, ils ont été comptabilisés conformément à l'annonce faite sur la demande de prestations sociales (DPS) de quatre repas pris hors domicile par semaine (Fr. 1'800.■ / 5 x 4 = Fr. 1'440.■).

Au sujet des critiques relatives aux règlements d'exécution de la LAF, l'office relève que le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui de la nouvelle loi précise que les frais d'entretien retenus correspondent aux normes de l'aide sociale. En outre, si le Conseil d'Etat avait voulu retenir dans le calcul des frais d'entretien l'ensemble des suppléments prévus par les normes d'aide sociale, il l'aurait précisé dans le texte de l'arrêté. Accessoirement, une telle pratique aurait exigé des personnes en charge du calcul des bourses d'études de connaître toutes les finesses de l'octroi de ces suppléments. L'office conclut par conséquent au rejet du recours.

E.

Le contenu de ces observations a été porté à la connaissance de la recourante, qui a pris position dans un courrier du 9 septembre 2014.

S'agissant du forfait pour frais d'entretien, la recourante soutient qu'un règlement qui s'avère dans son application pratique incompatible avec le but de la loi peut facilement être modifié ou, à tout le moins, être interprété de la manière la plus conforme au but de ladite loi. A cet égard, la recourante soutient que le forfait d'entretien pris en considération implique concrètement que seules les personnes remplissant les critères de l'aide sociale peuvent prétendre à une bourse. Pourtant, le but de la loi sur l'aide sociale n'est pas identique à celui de la LAF. Partant, un forfait correspondant au minimum vital pris en compte dans le cadre d'une saisie devrait être pris en considération, et le RLAF modifié en conséquence. En outre, une interprétation tenant compte des suppléments et des franchises serait plus conforme au texte et respecterait mieux la véritable portée de la norme, ce nouveau mode de

calcul pouvant aisément être expliqué aux personnes en charge du calcul des bourses, lesquelles maîtriseraient très rapidement toutes les finesses de l'octroi de ces suppléments.

Quant à l'article 45 RLAF qui prévoit que l'excédent des dépenses déterminantes par rapport au revenu déterminant doit être au moins Fr. 500.■ annuellement, la recourante constate qu'il restreint encore davantage l'accès à une bourse d'études, puisque même lorsqu'un déficit est reconnu, le droit à une bourse sera refusé si le déficit n'atteint pas Fr. 500.-. Or, pour une famille comme la sienne, dont la situation financière est précaire, chaque franc compte et un montant annuel de Fr. 460.■ (comme retenu dans le nouveau calcul de l'office) n'est pas négligeable. L'article 45 RLAF est donc une disposition arbitraire qui heurte le sentiment de la justice et est contraire au but de la loi. Il doit par conséquent être modifié.

Considérant en droit:

1.

Déposé dans les formes et délai légaux, le recours est déclaré recevable.

2.

L'unité économique de référence (UER) de la recourante, née en 1993, se compose de ses parents et de ses trois frères et sœurs mineurs dont aucun n'est en formation (hors scolarité obligatoire).

Le formulaire de calcul joint à la décision attaquée mentionne un total des revenus déterminants de Fr. 72'212.40, une contribution déterminante des parents de Fr. 2'825.■, un total des frais déterminants de Fr. 3'102.■ et un excédent de frais de Fr. 277.■ ne donnant pas droit à une bourse. Le calcul comparatif opéré sur la base de la taxation définitive 2013 de la famille Salah retient un total des revenus déterminants de Fr. 72'633.■, un total des dépenses déterminantes de Fr. 69'110.45, une contribution déterminante des parents de Fr. 2'642.■, un total des frais de Fr. 3'102.■, le tout pour un excédent de frais de Fr 460.- n'ouvrant toujours pas le droit à une bourse.

Après avoir pris connaissance des observations circonstanciées de l'office du 27 août 2014, la recourante ne conteste plus, dans sa détermination du 9 septembre 2014, le montant retenu au titre des impôts (i.e. celui indiqué sur la taxation fiscale définitive 2013), ni la façon dont l'office a calculé la participation aux frais de repas de midi (à raison de quatre jours par semaine). Ses critiques portent essentiellement sur les règlements d'application de la LAF, et plus particulièrement sur le mode de calcul des frais d'entretien (art. 24 RLAF) et le seuil de Fr. 500.■ de l'article 45 alinéa 1 RLAF. A ses yeux, les conditions restrictives posées par les règlements d'application de la LAF vident la loi de sa substance, rendant l'octroi d'une bourse pratiquement impossible dans les faits. L'autorité de céans ne saurait se rallier à cet argumentaire, et ce pour les motifs suivants.

3.

En date du 3 novembre 2010, le Grand Conseil a accepté à une très large majorité que le canton de Neuchâtel adhère à l'Accord intercantonal sur l'harmonisation des régimes des bourses d'études (ci-après: l'Accord CDIP). La ratification de cet accord a entraîné la modernisation du dispositif législatif qui régit l'octroi des bourses et prêts dans le canton de Neuchâtel. Au sens de l'Accord CDIP, l'allocation de formation constitue un encouragement subsidiaire à la formation axé sur le besoin. Les allocations de formation sont donc des

montants destinés à couvrir, avec les montants versés par les parents, les coûts de formation ainsi que les frais quotidiens dus à une formation ou une partie de la diminution de salaire due au temps consacré à la formation. Le système des bourses d'études ne peut généralement pas couvrir les coûts du minimum d'existence d'une personne individuelle ou d'une famille dont les membres sont en formation. Il y a pour cela d'autres prestations privées et publiques en aval des bourses d'études (Accord CDIP, Commentaire du 10 juin 2009, p. 6 pt 1.4).

Dans son Rapport à l'appui d'un projet de loi sur les aides à la formation du 31 octobre 2012, le Conseil d'Etat a notamment indiqué que ledit projet législatif intégrait les dispositions de l'Accord CDIP, proposant notamment une nouvelle méthode de calcul du droit aux bourses, basée sur le découvert budgétaire, qui représente indéniablement une amélioration qualitative en termes de compréhension du système et de transparence. Le Conseil d'Etat entendait proposer une amélioration quantitative à destination des jeunes qui doivent se loger à l'extérieur pour poursuivre leur formation. En augmentant le plafond des bourses, l'objectif était essentiellement de permettre d'éviter à certains apprenants de devoir solliciter l'aide sociale pour atteindre le minimum vital, et indirectement d'améliorer la situation neuchâteloise en comparaison intercantonale (montant de la bourse moyenne), (Rapport du Conseil d'Etat no 12.058 p. 1).

4.

Toujours dans son Rapport du 31 octobre 2012, le Conseil d'Etat a poursuivi en décrivant la nécessité pour le canton de s'adapter au contexte très évolutif de la formation, proclamant ainsi la fin du système dit "de l'arrosoir".

Le Conseil d'Etat constate en effet que le nombre de bénéficiaires de bourses d'études par rapport à l'ensemble de la population est élevé dans le canton de Neuchâtel et qu'il en résulte actuellement un système de l'arrosoir où de petits montants sont octroyés à un relativement grand nombre de personnes (le montant des bourses accordées varie de Fr. 500.■ à Fr. 13'000.■ par an), de sorte que l'on peut raisonnablement se demander si une telle fourchette d'intervention est efficiente. L'un des objectifs de la révision législative est donc clairement de passer du système de l'arrosoir à des aides davantage ciblées sur les besoins (rapport précité, ch. 2.1).

Le changement de législation a conduit à l'élaboration d'une nouvelle méthode de calcul. Sous l'ancienne LB, le système transformait des montants en points, puis convertissait à nouveau ces points en bourses. Malgré toute la vigilance apportée pour adapter ce système à l'évolution des coûts, le législateur a constaté que les limites avaient été atteintes et que des désarticulations apparaissaient peu à peu. D'où une nouvelle méthode de calcul, qui introduit des paramètres dont il n'était pas tenu compte auparavant, comme les cotisations d'assurance■maladie, les impôts ou encore les frais de logement. L'Accord CDIP prévoit désormais un système basé sur le "manque à combler". L'aide correspond, dans les limites fixées, aux frais de formation reconnus, diminués des contributions de la personne en formation et de la contribution que l'on peut attendre de ses parents. Ce mode de calcul s'avère plus proche de la réalité et permet de mieux tenir compte des charges réelles des requérants et de leur famille (ibid. ch. 4 et 4.1).

5.

Dans les limites des montants fixés par la LAF, la bourse correspond désormais au découvert entre les frais reconnus et le total des revenus imputables, tels qu'ils résultent du budget de la personne en formation (art. 15 du règlement d'application de la loi sur les aides à la formation et du décret sur le fonds pour l'encouragement des études et de la formation professionnelle (RLAF), du 3 juillet 2013). Le montant de l'aide correspond à l'excédent des dépenses déterminantes par rapport au revenu déterminant, pour autant que ce dernier soit d'au moins Fr. 500.■ annuellement (art. 45 al. 1 RLAF). Concrètement, le détail des calculs opérés par l'office figure au verso de la décision attaquée, qui dresse de manière exhaustive le budget familial et le budget de la personne en formation, pour déterminer un revenu, avant de dresser la liste des frais déterminants liés à la formation.

6.

Le principe est que les aides à la formation ne couvrent pas l'entier des coûts, mais constituent une participation aux besoins financiers, entretien et frais de formation de la personne bénéficiaire (art. 18 LAF). La situation financière du requérant est appréciée, tenant compte de ses charges, de ses prestations propres exigibles ainsi que celles de tiers, à savoir parents, personnes légalement tenues ou autres tiers. La loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS), du 23 février 2005, est applicable (art. 19 al. 1 et 3 LAF). Les aides à la formation sont en effet des prestations sociales sous condition de ressources qui font partie du projet Accord comme les subsides d'assurance-maladie, les avances de pensions alimentaires, les mesures d'intégration professionnelle ou l'aide sociale.

7.

Au moment d'élaborer le budget familial d'une candidate à une bourse, l'office tient compte, au chapitre des dépenses, du forfait de frais d'entretien, des frais de logement, des primes LAMal, des impôts ainsi que, le cas échéant, de frais particuliers (art. 23 al. 1 RLAF). Les montants retenus au titre des frais d'entretien sont arrêtés par le Conseil d'Etat (art. 24 RLAF). Les frais d'entretien retenus dans le cas des aides à la formation équivalent aux 105% des montants retenus au titre du forfait pour l'entretien, selon l'arrêté du Conseil d'Etat fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle, du 4 novembre 1998 (art. 2 de l'arrêté relatif aux montants déterminants pour l'octroi d'aides à la formation (ALAF), du 3 juillet 2013).

8.

Pour le Conseil d'Etat, la référence aux normes de l'aide sociale, plutôt que, par exemple, au minimum vital pris en compte dans le cadre d'une procédure de poursuite, concrétise la volonté affichée par le législateur de garantir une cohérence avec le système de la LHaCoPS. Au moment d'explicitier le budget de la famille au sein de l'UER parentale, le Rapport indique que les frais d'entretien correspondent aux normes de l'aide sociale et dépendent de la grandeur de la cellule familiale (rapport précité, point 4.2.1). Dans les faits, les montants retenus par l'office ont été augmentés de 5 %, par rapport aux normes de l'aide sociale (art. 2 ALAF), de manière à coller au plus près des réalités.

Contrairement à ce que prétend la recourante, la référence aux montants de l'aide sociale n'a pas pour conséquence de vider la loi de sa substance et de rendre l'octroi d'une bourse pratiquement impossible. L'autorité de céans en veut pour preuve que pour l'année scolaire 2013-2014, plus de 600 personnes ont bénéficié d'une bourse d'études sur la base du nouveau système de calcul. Parmi ces 600 personnes, plus d'une centaine bénéficie en outre

d'une bourse d'un montant supérieur au maximum de Fr. 13'000.■ prévu par l'ancienne législation.

9.

La recourante se méprend également lorsqu'elle soutient que l'article 2 ALAF doit être appliqué en ne retenant pas seulement le montant du forfait mensuel au sens de l'article 2 de l'arrêté du 4 novembre 1998, mais également des divers suppléments et de la franchise mentionnés aux articles 3 à 3c du même arrêté.

D'une part, le texte de l'ALAF fait référence aux seuls montants prévus au titre du forfait pour l'entretien, correspondant ainsi à la note marginale de l'article 2 de l'arrêté. Si, faisant usage de la large délégation de compétence octroyée par l'article 36 LAF, le Conseil d'Etat avait estimé opportun de se référer également aux suppléments et à la franchise, il n'aurait pas manqué de le faire figurer à l'article 2 ALAF. D'autre part, cette volonté délibérée de s'en tenir aux montants figurant à l'article 2 de l'arrêté découle également du fait que certains de ces suppléments sont déjà couverts par les bourses (par exemple, les personnes qui suivent une formation). Enfin, l'octroi de bourse d'études et l'octroi de prestations d'assistance sociale ne sont pas deux mêmes métiers. Les collaborateurs de l'office ne sont pas formés pour procéder aux enquêtes et analyses exigées dans le domaine de l'aide sociale. Contrairement à ce que semble supposer la recourante, la maîtrise de toutes les finesses de l'octroi de ces suppléments ne peut pas raisonnablement être exigée des collaborateurs de l'office, dont la maîtrise de la législation sur les aides à la formation (avec tout ce qu'elle implique de connaissances de la LHCoPS et de son règlement d'exécution) génère déjà un travail considérable.

10.

Enfin, la recourante qualifie d'arbitraire l'article 45 RLAF, auquel elle reproche de restreindre encore davantage l'accès à une bourse d'études pour des familles dont la situation financière est précaire, lorsque l'excédent de frais n'atteint pas un minimum de Fr. 500.■. L'exigence de frais minimale de Fr. 500.■ pour ouvrir le droit à une bourse n'est pas propre au RLAF. Formulée différemment, elle existait déjà sous l'ancien droit. Ainsi, l'article 8 alinéa 1 du barème A (destiné au calcul des bourses attribuées par le canton aux requérants célibataires), stipulait que le montant annuel d'une bourse pouvait varier entre un minimum de Fr. 500.■ et un maximum de Fr. 13'000.■, en fonction du nombre de points-bourse obtenus.

Concrètement, un excédent de frais annuel de Fr. 500.■ correspond à un excédent mensuel d'un peu moins de Fr. 42.■, soit environ Fr. 10.■ par semaine, montant que le Conseil d'Etat a jugé supportable lors de l'adoption de l'ALAF. En l'absence de normes claires quant à un excédent de frais minimal dans l'Accord CDIP, il convient de rappeler que l'octroi d'une bourse d'études se différencie d'une aide d'urgence; il n'y a pas, en l'occurrence, d'absolue nécessité à couvrir des frais qui peuvent l'être par d'autres biais.

A cela s'ajoute que si des bourses devaient être octroyées pour un montant annuel inférieur de Fr. 500.■ cela irait à l'encontre de la volonté du législateur lequel, au travers de la nouvelle LAF, a justement voulu mettre fin au système dit "de l'arrosoir", où de petits montants étaient octroyés à un relativement grand nombre de personnes.

Le grief relatif au caractère arbitraire de l'article 45 RLAF doit par conséquent lui aussi être écarté.

11.

Pour terminer, il convient de souligner la particularité du dossier de la recourante, aînée d'une fratrie de quatre enfants dont elle est à ce jour la seule à suivre une formation, d'où le rejet de sa demande de bourse. Si, sur les quatre enfants, un autre avait encore été aux études, en plus de la recourante, la donne aurait été totalement différente; tant la recourante que son frère ou sa sœur auraient alors bénéficié d'une bourse.

12.

Même si elle semble sévère à la recourante, la décision attaquée, conforme tant à l'esprit qu'à la lettre des textes législatifs et réglementaires applicables, doit par conséquent être maintenue. Mal fondé, le recours est rejeté.

Conformément à l'article 29 LAF, il ne sera pas perçu de frais.

Par ces motifs, le conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie et de l'action sociale, décide:

1. Le recours du 3 juillet 2014 de X. est rejeté.

2. La présente décision est rendue sans frais.

Neuchâtel, le 2 octobre 2014

Jean-Nathanaël Karakash

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.