

VD_OMNI BO.2007.0184 vom 27. April 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-04-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_BO.2007.0184

FR: VD_OMNI BO.2007.0184 du 27 avril 2009

IT: VD_OMNI BO.2007.0184 del 27 aprile 2009

Regeste

X. _____ /Office cantonal des bourses d'études et d'apprentissage | Bourse d'études; notion d'indépendance financière; le fait que le législateur cantonal n'ait pas envisagé l'acquisition de l'indépendance financière par d'autres moyens que l'activité lucrative n'est pas constitutif d'une lacune proprement dite; les prestations de l'assistance publique (revenu d'insertion) ne sont ainsi pas assimilables au revenu provenant d'une activité lucrative; en dehors de ce qui est prévu par le projet FORJAD pour les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans, le système actuel empêche dès lors toute personne majeure et indépendante de l'aide financière de ses parents de bénéficier du soutien de l'Etat pour entreprendre des études ou une formation professionnelle lorsqu'elle est bénéficiaire du revenu d'insertion.

Erwägungen

E. 1

a) Toute personne remplissant les conditions fixées par la loi a droit au soutien financier de l'Etat pour la poursuite d'études ou d'une formation professionnelle. Pour l'essentiel, ces conditions sont de deux ordres : des conditions de nationalité et de domicile d'une part, des conditions financières d'autre part. L'art. 11 de la loi du 11 septembre 1973 sur l'aide aux études et à la formation professionnelle (ci-après : LAE ; RSV 416.11) prévoit que les Suisses et les ressortissants des Etats membres de l'Union européenne bénéficient de l'aide aux études et à la formation professionnelle à la condition que leurs parents soient domiciliés dans le canton de Vaud. b) Toutefois, lorsque le requérant majeur est domicilié dans le canton de Vaud depuis dix-huit mois au moins et financièrement indépendant, au sens que donne à ce terme l'art. 12 ch. 2 LAE, le domicile de ses parents n'est pas pris en considération. L'art. 12 ch. 2 LAE prévoit qu'est réputé financièrement indépendant le requérant âgé de moins de vingt-cinq ans qui a exercé une activité lucrative continue, en principe pendant dix-huit mois immédiatement avant le début des études ou de la formation pour lesquelles il demande l'aide de l'Etat (art. 12 ch. 2 2^{ème} phrase) ; si le requérant est âgé de plus de vingt-cinq ans, il doit avoir exercé une activité lucrative pendant douze mois en principe (art. 12 ch. 2 3^{ème} phrase). Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, les dix-huit mois mentionnés à l'art. 12 ch. 2 2^{ème} phrase LAE sont ceux précédant immédiatement la période pour laquelle le requérant sollicite l'aide de l'Etat et non pas ceux précédant le début de la formation (arrêts BO.2002.0038 du 20 juin 2002; BO.2001.0065 du 5 novembre 2001 et les réf. citées). Il en va de même des douze mois mentionnés à l'art. 12 ch. 2 3^{ème} phrase LAE (arrêt BO.2006.0004 du 29 juin 2006). c) La jurisprudence du Tribunal administratif a admis qu'une interruption au cours de la période en question n'était pas toujours un motif suffisant pour exclure l'indépendance financière d'un requérant. Il a ainsi été jugé qu'il n'y avait aucune raison de traiter différemment le requérant qui avait quitté sa famille et gagné régulièrement sa vie durant plusieurs années, mais cessé son

activité lucrative quelques mois avant de reprendre des études ou d'en commencer de nouvelles, et celui qui n'avait pas connu d'interruption entre la fin de son activité lucrative et le début de ses études (v. arrêt BO.2005.0088 du 3 novembre 2005 consid. 3 et les arrêts cités). Toujours dans l'arrêt précité, il a été rappelé que pour l'appréciation de l'indépendance financière, il apparaissait déterminant que le requérant n'ait pas eu recours à l'aide financière de ses parents. L'indépendance financière a ainsi été niée à une recourante qui avait travaillé durant dix-huit mois avant le dépôt de sa demande, mais en réalisant des gains mensuels moyens insuffisants pour lui permettre de vivre de façon indépendante et qui n'avait pu subvenir à ses besoins que parce qu'elle habitait chez ses parents durant cette période (BO.2000.0145 du 31 août 2001). Par contre, l'indépendance financière a été admise pour des requérants qui avaient repris des études après avoir subvenu seuls à leurs besoins durant quatre ans, ceci quand bien même ils avaient interrompu leur activité lucrative neuf mois avant le début de leur formation, en vivant sur leurs économies (BO.2002.0039 du 27 août 2002 ; BO.1999.0070 du 28 septembre 2000).

E. 2

La recourante soutient avoir acquis son indépendance financière. Selon l'art. 12 ch. 2 LAE, le requérant âgé de plus de vingt-cinq ans est considéré comme indépendant si, durant les douze mois précédant sa demande de bourse, il exerçait une activité lucrative lui permettant de subvenir à ses besoins. a) La recourante a bénéficié des prestations du revenu d'insertion depuis le 1^{er} janvier 2004 pour des périodes sans travail, mais aussi en complément à des salaires versés. La situation de la recourante ne correspond pas aux hypothèses visées par l'art. 12 ch. 2 LAE, car l'indépendance financière n'a pas été acquise uniquement dans le cadre d'une activité lucrative exercée une année avant le début de la formation, mais par l'octroi du revenu d'insertion accordé en complément aux revenus obtenus par une activité lucrative ou de manière totale pendant la période courant du mois d'avril au mois de décembre 2006. Si on se réfère à la lettre de l'art. 12 ch. 2 LAE, il faudrait admettre que l'octroi total ou partiel du revenu d'insertion a pour effet de créer une fiction juridique selon laquelle la recourante est toujours dépendante de ses parents, bien que cela n'en soit pas le cas (arrêt BO.2006.0090 du 1^{er} mars 2007). Il convient alors d'examiner si le silence du texte légal concernant le cas de la recourante s'apparenterait à une lacune au sens propre que le tribunal serait appelé à combler par voie d'interprétation. aa) Selon la jurisprudence, l'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou lacune proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (cf. ATF 129 III 656 consid. 4.1 p. 657 ss). bb) L'art. 12 LAE a pour but de réglementer les exceptions à l'exigence du domicile des parents dans le canton de Vaud posée à l'art. 11 al. 1 LAE. Dans sa version originale adoptée par le Grand Conseil le 11 septembre 1973, l'art. 12 LAE précisait que le domicile des parents n'était pas pris en considération, d'une part, si le requérant âgé de 20 à 25 ans était financièrement indépendant et domicilié dans le canton de Vaud depuis au

moins deux ans avant le début de sa formation ou des études pour lesquelles il demandait le soutien de l'Etat (ch. 2), et d'autre part, si le requérant domicilié dans le canton de Vaud et financièrement indépendant était âgé de plus de 25 ans (ch. 3). Le but recherché par l'exigence du délai d'attente de deux ans était de s'assurer que le requérant avait pris résidence dans le canton avec l'intention de s'établir, et que son séjour n'était pas motivé seulement par le désir de fréquenter telle ou telle école (BGC printemps 1973 p. 1237). La première modification intervenue en 1979 visait à supprimer la limite de 25 ans rendue superflue à la suite de l'adoption de l'art. 277 CC, et à donner une définition plus précise de la notion d'indépendance financière, correspondant à celle de la Conférence intercantonale des bourses d'études. C'est ainsi que l'ancien art. 12 ch. 3 LAE a été supprimé ; le nouvel art. 12 ch. 2 LAE adopté le 22 mai 1979 prévoit que le domicile des parents n'est pas pris en considération si le requérant majeur est financièrement indépendant et domicilié depuis deux ans au moins dans le canton de Vaud ; la disposition précise encore que le requérant est réputé financièrement indépendant s'il a régulièrement exercé une activité lucrative pendant au moins deux ans (Recueil annuel de la législation vaudoise 1979 p. 147). A la suite d'un amendement, le législateur a préféré une définition plus large de la notion d'indépendance financière que celle proposée par le projet du Conseil d'Etat qui exigeait du requérant l'obtention d'un titre professionnel ou universitaire préalablement à l'exercice de l'activité lucrative (BGC printemps 1979 p. 420, 425 et 448 à 452). L'art. 12 ch. 2 LAE a encore été modifié le 27 février 1980 pour éviter le cas des requérants qui s'installent dans le canton pour préparer une maturité en fréquentant le gymnase du soir en travaillant à plein temps pendant la journée, et qui demandent ensuite, après la période de deux ans, une bourse d'études pour achever la préparation de la maturité sans travailler la journée ; cette situation présentait aussi le risque que le canton de Vaud doive continuer à financer les études universitaires de ces requérants hors du canton (BGC février 1980 p. 1136). L'art. 12 ch. 2 LAE a ainsi encore été complété pour préciser que l'activité lucrative devait avoir été exercée pendant deux ans « avant le début des études ou de la formation pour lesquelles il demande l'aide de l'Etat » (Recueil annuel 1980 p. 15). La dernière modification de l'art. 12 ch. 2 LAE a été apportée par le Grand Conseil le 10 novembre 1997 ; elle avait pour but de faciliter l'acquisition de l'indépendance financière en réduisant à dix-huit mois la durée du domicile sur territoire vaudois avant le début des études, et en réduisant également à dix-huit mois la durée de l'activité lucrative pour les requérants âgés de moins de 25 ans et à douze mois pour les requérants âgés de plus de 25 ans ; enfin, il a été prévu qu'un programme facultatif de perfectionnement linguistique d'une durée de trois mois au maximum pouvait être compris dans cette période (BGC novembre 1997 p. 4519 à 4529).

cc) Il ressort de l'analyse des travaux préparatoires et des différentes modifications législatives apportées à l'art. 12 ch. 2 LAE que la question de l'indépendance financière a été examinée par le législateur seulement en rapport avec l'exercice d'une activité lucrative. L'acquisition d'une indépendance financière par d'autres moyens qu'une activité lucrative n'a pas été envisagée et n'est d'ailleurs jamais mentionnée dans les travaux préparatoires. Il se pose donc la question de savoir si le silence du législateur sur ce point ne peut être assimilé à une lacune improprement dite, c'est-à-dire à un silence qualifié permettant d'exclure toute autre forme d'acquisition de l'indépendance financière que celle de l'activité lucrative, ou plutôt à une lacune proprement dite, que le juge doit combler, comme s'il agissait en qualité de législateur, en appliquant les principes généraux du droit (ATF 131 II 562 consid. 3.8 p. 570, voir aussi ATF 112 Ia 263 consid. 5). aaa) A cet égard, le but de l'art. 12 ch. 2 LAE consiste à déterminer quelles sont les exceptions à l'exigence

du domicile des parents dans le canton de Vaud posée à l'art. 11 al. 1 LAE. Il existe donc un rapport étroit entre l'exigence du domicile des parents dans le canton de Vaud et l'indépendance financière du requérant. Le critère déterminant est en effet celui de l'indépendance financière acquise par le requérant par rapport au soutien qui lui a été accordé par ses parents. Le moyen par lequel l'indépendance financière est acquise ne présente à cet égard pas une importance prépondérante. Ce qui est en effet déterminant, c'est d'une part, la preuve de l'indépendance financière acquise de manière durable par le requérant à l'égard de ses parents, et d'autre part, que cette indépendance n'ait pas été acquise dans le but de détourner les exigences de la loi cantonale ou celles d'autres cantons qui poseraient des exigences plus sévères à cet égard. bbb) Le "Barème pour l'attribution des bourses d'études et d'apprentissage" adopté par le Conseil d'Etat le 30 mai 2007 prévoit, pour que l'activité lucrative régulière soit prise en compte, que le salaire global du requérant majeur âgé de moins de 25 ans s'élève au moins à 25'200 fr. pendant dix-huit mois d'activité et pour le requérant de plus de 25 ans, à 16'800 fr. pour douze mois d'activité. Par ailleurs, dans sa jurisprudence, le tribunal a admis que l'indépendance financière pouvait être acquise par un revenu de substitution (cf. arrêt BO.1999.0161 du 11 mai 2000), tel que des indemnités de l'assurance-chômage, des revenus du RMR et aussi des gains provenant d'emplois temporaires, dont le montant total s'élevait à 23'027.50 fr. pour la période en cause (dix-huit mois), somme à laquelle s'ajoutait une rente AI complémentaire pour enfant versée à la mère de la recourante de 173 fr. par mois ; la recourante pouvait alors être considérée comme financièrement indépendante au sens de l'art. 12 ch. 2 LAE. Il en allait de même pour une recourante qui avait quitté ses parents depuis sept ans et qui s'était consacrée au ski de compétition de haut niveau pendant plusieurs mois avant de reprendre un apprentissage, en vivant de ses économies (arrêt BO.2005.0088 du 3 novembre 2005). En revanche, pour le recourant ayant réalisé des revenus totalisant seulement 3'775.50 fr. pendant les douze mois précédant sa demande de bourse d'études, le tribunal a considéré que ces revenus n'étaient pas suffisants pour garantir l'indépendance financière et que les montants versés au titre de l'aide sociale pour compléter ce revenu ne pouvaient être pris en compte (arrêt BO.2007.0211 du 29 mai 2008). Le tribunal a ainsi jugé que les prestations de l'aide sociale, actuellement reprises par le revenu d'insertion (RI), ne pouvaient être assimilées au revenu d'une activité lucrative. Par conséquent, le fait que le législateur cantonal n'ait pas envisagé l'acquisition de l'indépendance financière par d'autres moyens que l'activité lucrative ne pouvait être assimilé à une lacune proprement dite. ccc) Le tribunal relève encore que le Conseil d'Etat vient de déposer en janvier 2009 auprès du Grand Conseil un exposé des motifs et projet de loi modifiant notamment la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) ainsi que la LAE, destiné à permettre l'octroi de bourses d'études aux jeunes de 18 à 25 ans bénéficiaires du revenu d'insertion (RI, ancienne aide sociale). Le Conseil d'Etat relève dans son exposé des motifs l'existence d'un nombre élevé de jeunes adultes dépendant du revenu d'insertion (plus de 2'000 inscrits auprès d'un centre social régional) dont le 70% ne dispose pas d'une formation professionnelle accomplie. Préoccupé par cette situation aux conséquences financières majeures (le coût d'un adulte au RI s'élève environ à 25'000 fr. par année), le Conseil d'Etat a lancé en 2006 un programme d'insertion par la formation professionnelle (FORJAD) prévoyant l'entrée en apprentissage de jeunes adultes sans formation professionnelle issus du RI. L'objectif de la révision législative est notamment de remplacer le financement des frais d'entretien des jeunes adultes suivant le programme FORJAD par les bourses d'études pour faire correspondre leur situation de jeunes en apprentissage avec

une source de financement prévue pour garantir l'accès à la formation, ce qui implique de revoir et d'harmoniser avec le RI les critères d'octroi des bourses d'études. Le projet concerne non seulement les jeunes adultes dépendants, mais aussi ceux qui, dans le cadre du RI, sont indépendants et vivent seuls. Toutefois, seule une très petite minorité des jeunes adultes vivant seuls répondent aux critères de l'art. 12 ch. 2 LAE en ayant exercé une activité lucrative d'au moins dix-huit mois avant la formation. Or, selon l'exposé des motifs, ce n'est qu'en pouvant bénéficier de bourses d'études dont les montants s'approchent des bourses d'indépendants, qui sont calquées sur le RI d'une personne seule, que le transfert du RI aux bourses d'études peut être envisagé. Le projet prévoit ainsi une harmonisation des normes entre le statut de boursier indépendant et celui du futur boursier FORJAD vivant seul. Il résulte toutefois de ce nouveau projet législatif que pour la catégorie des jeunes adultes de 18 à 25 ans, l'acquisition d'une indépendance financière dans le cadre du RI ne constitue plus un obstacle de principe à l'octroi d'une bourse d'études. ddd) Par ailleurs, la jurisprudence du tribunal a posé le principe selon lequel le soutien financier de l'Etat aux personnes qui entreprennent un apprentissage ou des études dont elles ne peuvent pas, avec l'aide de leur famille, supporter les frais, est régi de manière exhaustive par la LAE (arrêts PS.2007.0166 du 28 novembre 2007, PS.2005.0197 du 6 décembre 2005, PS.2004.0239 du 3 mars 2005, PS.2003.0188 du 26 janvier 2004). Ainsi, le système actuel, en dehors de ce qui est prévu par le projet FORJAD pour les jeunes adultes, empêche toute personne majeure et indépendante financièrement de ses parents de bénéficier du soutien de l'Etat pour entreprendre des études ou une formation professionnelle lorsqu'elle bénéficie du RI de longue date. Mais dans ce contexte également, on ne peut pas parler non plus d'une lacune du législateur au sens propre du terme, puisque ce problème précis a été examiné pour le cas le plus important des jeunes adultes sans formation et déjà tributaires du RI, dans le cadre du projet FORJAD. b) En l'espèce, le dossier de l'autorité intimée comporte un courrier explicatif de la recourante duquel il ressort que ses parents demeurés au Gabon lui ont supprimé tout soutien financier à la suite de l'échec de ses examens de baccalauréat en 2003 en France ; la recourante, alors âgée de 23 ans, a tout entrepris pour trouver un travail en Suisse depuis le mois de juillet 2003 et elle a pu se constituer un domicile à Vevey. Elle est devenue financièrement indépendante de ses parents, mais elle a dû périodiquement faire appel au revenu d'insertion pour compléter ses revenus. Ainsi, elle a notamment touché les prestations du revenu d'insertion pendant la période allant du 1^{er} avril 2006 jusqu'au 30 septembre 2007 pour un montant total de 22'631.75 fr. (dont 18'733.90 fr. d'octobre 2006 à septembre 2007). On ne peut donc pas parler d'une indépendance financière acquise dans le cadre d'une activité lucrative ou par l'octroi d'indemnités de substitution au revenu, comme les indemnités de l'assurance-chômage ou celles de l'assurance-invalidité. Il s'ensuit qu'au regard de la LAE, la recourante ne s'est pas rendue financièrement indépendante de ses parents, de sorte que leur domicile doit être pris en considération. Ceux-ci n'étant pas domiciliés dans le canton de Vaud, la recourante doit se voir refuser le droit à une bourse.

E. 3

Il résulte des considérants qui précèdent que le recours doit être rejeté et la décision attaquée maintenue ; compte tenu des circonstances, l'arrêt sera rendu sans frais (art. 50 LPA-VD) et il n'y a pas lieu d'allouer de dépens.