

Ille Cour administrative. **Séance du 14 mars 2000.** Statuant sur le recours interjeté le 3 novembre 1999 (**3A 99 234**) par **X**, contre la décision rendue le 9 septembre 1999 par la **Commission sociale de Y, (Aide sociale; refus de prendre en charge les frais d'entretien d'une étudiante)**

En fait:

- A. Domiciliée à Y depuis le 1^{er} mai 1998, X a déposé une demande d'aide sociale auprès du service social de Y le 7 janvier 1999. Par décision du 28 avril 1999, la Commission sociale de Y (ci-après: la Commission) a accordé à X, pour les mois de février à avril 1999, une aide matérielle mensuelle de fr. 760.- pour le loyer, fr. 90.- pour l'électricité et le téléphone et fr. 640.- pour son entretien. Elle a refusé, en revanche, de poursuivre ultérieurement la prise en charge des frais d'entretien de la requérante et de payer deux factures pour un traitement dentaire. Pour fonder sa décision, la Commission a retenu que les études de théologie entreprises par celle-ci ne peuvent être financées par le biais de l'aide sociale puisqu'à première vue, et selon toute vraisemblance, celles-ci ne déboucheront pas sur un projet professionnel concret. La Commission a estimé qu'en réalité l'intéressée peut exercer une activité professionnelle à 50%, compatible avec ses études, qui lui permettrait de subvenir à ses besoins. Elle lui a donc proposé un poste de travail dans le cadre d'un programme d'occupation communale.
- B. Par courrier du 28 mai 1999, X a déposé contre cette décision une réclamation auprès de la Commission qui l'a rejetée lors de sa séance du 9 septembre 1999. L'autorité a estimé que celui qui entreprend une formation doit s'assurer que celle-ci lui procurera ensuite un revenu suffisant pour son entretien et ses besoins courants. Or, à son avis, les activités envisagées par l'intéressée, à la fin de ses études, relèvent pour l'essentiel du bénévolat, ou alors elles ne seront que d'une durée limitée dans le temps et de peu de rétribution comme c'est le cas d'un poste d'assistante en faculté de théologie. La Commission a considéré, par ailleurs, que le fait de travailler à 50% ne devrait pas empêcher le bon déroulement des études; tout au plus, cela pourrait les prolonger, mais de peu seulement. Or, comme l'intéressée n'a pas de projets concrets à réaliser à la fin de sa formation, un tel risque serait sans conséquences graves. Il n'y a dès lors pas de motif sérieux, au regard des impératifs des études de la requérante, pour justifier le refus de l'emploi temporaire qui lui a été proposé. De surcroît, nombreux sont les étudiants qui exercent une activité lucrative pour couvrir leurs besoins durant leur

formation. Dans de telles conditions, et par égalité de traitement envers ceux à qui elle a imposé des obligations similaires, ou qui se les sont imposées d'eux-mêmes, la Commission a estimé qu'elle pouvait exiger un tel effort de la part de l'intéressée. Enfin, elle a fait grief à cette dernière d'un manque de collaboration pour établir sa situation financière et pour indiquer les étapes de son parcours professionnel antérieur, contrevenant ainsi aux obligations qui lui sont faites par l'art. 24 de la loi sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1).

- C. Le 3 novembre 1999, X a saisi le Tribunal administratif, concluant à ce que la Commission lui accorde une aide matérielle pour son entretien selon les directives en vigueur. Elle a indiqué que, suite à son évolution personnelle et en raison des conditions particulières de sa situation, elle s'est décidée à entreprendre des études de théologie. Celles-ci devraient se terminer au mois de juin 2000, ou au mois d'octobre 2000 au plus tard. Sa famille ne possède pas de fortune et ne peut pas l'aider financièrement. Elle vit modestement, ne fuit pas le travail et n'appartient pas à la "catégorie des étudiants éternels". En revanche, étant âgée de plus de 40 ans, les études représentent des difficultés supplémentaires que la Commission n'a pas prises en compte, de même qu'elle n'a pas examiné les particularités de sa situation.
- D. Le 22 décembre 1999, l'autorité intimée a déposé ses observations et conclu au rejet du recours. Elle a indiqué que la recourante, aujourd'hui âgée de 52 ans, avait décidé d'entamer des études de théologie après une période de chômage. Cependant, cette nouvelle formation ne permet pas d'entrevoir des chances réelles de réinsertion sociale et professionnelle par la suite. Il est même vraisemblable que l'intéressée devra encore recourir à l'aide sociale dès la fin de sa formation au vu des difficultés qu'elle risque de rencontrer pour regagner son autonomie financière. Actuellement, la recourante se trouve dans le besoin par sa faute, ne voulant pas occuper l'emploi raisonnable et peu fatiguant qui lui a été proposé. Celui-ci lui aurait pourtant permis de couvrir, pour bonne partie du moins, ses frais d'entretien. En réalité, une personne dans le besoin n'a pas un droit fondamental à faire des études de sorte que la décision de la Commission, qui favorise tout de même les possibilités de l'intéressée de les poursuivre, fait preuve de largesse et doit être considérée comme conforme au principe de la proportionnalité. De son côté, X ne prend pas les moyens de réduire son état d'indigence par mauvaise volonté et manque évident de coopération. Il n'appartient pas à la collectivité publique, dans ces conditions, d'en supporter les conséquences.

- E. X a déposé des contre-observations le 23 février 2000. Elle a rappelé les arguments qu'elle a déjà fait valoir dans son recours. Elle a confirmé avoir 52 ans, qu'elle va terminer ses études au mois d'octobre 2000 à condition que sa lutte pour ses moyens d'existence ne lui prennent pas trop d'énergie, que ses études représentent des difficultés considérables, surtout à son âge et au vu de la nouveauté des branches qu'elle doit assimiler. Elle a allégué qu'elle trouvera du travail dans un service public ou auprès d'une église dès la fin de sa formation, ce qui démontre à son avis l'insuffisance de motivation de la décision contestée.

En droit:

1. a) Selon l'art. 36 LASoc, les décisions rendues sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal administratif. La personne qui sollicite une aide sociale a qualité pour agir (art. 37 let. a LASoc). Le recours interjeté le 3 novembre 1999 par X contre une décision sur réclamation notifiée le 6 octobre 1999 a été formé dans le délai et les formes prescrits (cf. art. 79 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1).

Il est ainsi recevable à la forme.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
2. a) La LASoc régit l'aide sociale accordée par les communes et par l'Etat aux personnes domiciliées, séjournant ou de passage dans le canton (art. 1^{er} al. 1 LASoc). Une personne est considérée dans le besoin lorsqu'elle éprouve des difficultés sociales ou lorsqu'elle ne peut pas subvenir à son entretien, d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens (art. 3 LASoc).

Selon l'art. 4 LASoc, l'aide comprend la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et la mesure de réinsertion sociale (al. 1^{er}). La prévention comprend toute mesure générale ou particulière permettant d'éviter le recours à l'aide personnelle et matérielle (al. 2). L'aide personnelle comprend notamment l'écoute, l'information et le conseil (al. 3). L'aide matérielle est

une prestation allouée en espèces, en nature ou sous la forme d'un contrat d'insertion sociale (al. 4).

Dans son Message accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale dans sa version de 1991, le Conseil d'Etat a rappelé que l'aide matérielle est un dernier secours, qu'elle ne constitue pas un droit pour le requérant et, qu'en cela, elle se distingue des autres prestations sociales données sans contrepartie par les pouvoirs publics comme les prestations complémentaires ou l'aide à l'assurance-maladie. L'aide sociale, en tant que telle, n'est pas un revenu minimal garanti qui serait dû à certaines conditions définies par la loi. C'est une aide accordée sur la base d'une enquête individuelle déterminant les besoins effectifs du requérant (Message no 272, du 12 mars 1991, III, ch. 2) afin de l'encourager à participer à la vie active et sociale, comme aussi de renforcer sa prise de conscience et ses responsabilités personnelles (cf. les recommandations sur les normes de calcul de l'aide matérielle émises par la Direction de la Santé publique et des affaires sociales: "Principes"; cf. également art. 22 LASoc).

- b) Toutefois, l'aide sociale n'est accordée que dans la mesure où la personne dans le besoin ne peut pas être entretenue par sa famille conformément aux dispositions du code civil suisse ou ne peut pas faire valoir d'autres prestations légales auxquelles elle a droit (art. 5 LASoc).

Cette prescription affirme le principe de la subsidiarité de l'aide sociale. Ainsi, les prestations fournies à ce titre ne sont accordées que si la personne dans le besoin ne peut pas subvenir elle-même à ses besoins (possibilités d'auto-prise en charge), si elle ne reçoit pas l'aide d'un tiers (prestations d'assurances, emprunts, subventionnements, prestations volontaires de tiers, etc.) ou si elle n'a pas été accordée en temps voulu. Ce principe souligne le caractère complémentaire de l'aide sociale et demande que toutes les autres possibilités aient déjà été utilisées avant que des prestations d'aide publique ne soient accordées. Il exclut en particulier le choix entre les sources d'aide prioritaire et l'aide sociale publique (Wolffers, Fondements du droit de l'aide sociale, 1995, p. 77).

Le principe de subsidiarité comprend tout d'abord le principe de l'auto-prise en charge et il oblige le demandeur à entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour sortir d'une situation d'indigence par ses propres moyens, ou pour supprimer cette situation. Entrent ici en ligne de compte, en particulier, l'utilisation du revenu ou de la fortune disponible ainsi que des propres capacités de travail.

Subsidièrement au principe de l'auto-prise en charge, les prestations de l'aide sociale seront accordées à condition que toutes les prétentions de droit

privé ou public du requérant aient été épuisées, ou encore lorsqu'aucune prestation de tiers n'est versée. Entrent en ligne de compte notamment: les prestations des assurances sociales, les obligations d'assistance et d'assistance relevant du droit familial, les prétentions découlant de contrats; les droits aux dommages et intérêts, les bourses (Wolffers, op. cit., p. 78).

- c) Par principe, l'aide sociale n'est pas destinée en soi à couvrir les frais de formation professionnelle. En effet, le droit cantonal des bourses prime sur le droit à l'aide sociale, raison pour laquelle l'octroi de contributions de formation est lié en premier lieu au droit cantonal des bourses applicable. Il n'est néanmoins pas non plus exclu que l'aide sociale réponde du coût d'une scolarisation convenable d'un jeune qui en a les aptitudes, ou d'une première formation pour adultes, lorsque les frais scolaires ou de formation ne peuvent pas être assumés par les parents ou par les proches de la personne, et si celle-ci ne peut pas prétendre bénéficier d'une bourse ou de tout autre subside de formation (cf. aussi Wolffers, op. cit., p. 166), ou encore d'autres sources de prise en charge de ces frais.

S'agissant d'une seconde formation ou d'un recyclage professionnel, des contributions ne peuvent être versées que si la formation initiale ne permet pas de réaliser dans le cas concret un revenu assurant l'existence et s'il est probable qu'une seconde formation ou un recyclage professionnel permettra d'atteindre cet objectif. Par ailleurs, une seconde formation ou un recyclage est à soutenir si ces mesures augmentent les chances que la personne concernée puisse être placée. Les préférences personnelles ne représentent pas une raison suffisante pour soutenir une seconde formation ou un recyclage. Ainsi, une formation sur plusieurs années qui est suivie pour satisfaire des goûts personnels, et non pas un besoin économique, dépasse clairement le cadre de l'auto-prise en charge qui mérite d'être protégée (Conférence suisse des institutions d'action sociale, Aide sociale - concepts et normes de calcul, 2^{ème} éd. 1998, chap. H.6-1; Wolffers, op. cit., p.166-7 let. I et la jurisprudence citée sous la note 108).

3. a) En l'espèce, il ressort de la procédure que la recourante, âgée de 52 ans, suit une formation en théologie auprès de l'Université de Fribourg, commencée en 1994, et qu'elle dit être en mesure de terminer en principe au mois d'octobre 2000. Elle a affirmé qu'elle ne dispose pas de moyens pour subvenir à son entretien et que sa parenté ne peut pas lui apporter de l'aide, ce qu'elle n'a au demeurant pas établi. En outre, elle n'a pas voulu fournir d'indications sur une première formation qu'elle aurait déjà suivie, sur son parcours ou encore sur d'éventuelles difficultés d'ordre professionnel et/ou personnel qu'elle aurait rencontrées par le passé. Au début de la procédure,

elle avait admis qu'elle pouvait travailler pour subvenir à ses besoins ou partie de ceux-ci à tout le moins.

Par ailleurs, il faut relever que l'autorité intimée a octroyé à la recourante une aide matérielle pour son entretien durant les mois de février à avril 1999 afin de pallier dans un premier temps, et de manière urgente, à son indigence. Puis elle lui a proposé un emploi à temps partiel dans le cadre d'un programme d'occupation communale, dont la rémunération devait lui permettre de couvrir une bonne part de ses besoins. L'intéressée n'a émis aucune critique quant aux conditions de travail proposées et, malgré cela, elle a refusé de prendre cet emploi, alléguant qu'elle préférait consacrer tout son temps à la fin de ses études.

- b) Il est manifeste, en l'occurrence, que le statut d'étudiante de la recourante n'engendre pas en soi le besoin d'aide sociale. Certes démunie de moyens d'existence par son choix d'effectuer des études, elle n'est pas en droit pour autant de s'attendre à ce que l'aide sociale assume en priorité un état qu'elle a librement provoqué. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'un cas où la personne dans le besoin ne peut pas subvenir à son entretien (cf. art. 3 LASoc), mais d'une situation où la personne consent volontairement à son indigence.

Or, dans de telles circonstances et compte tenu du caractère subsidiaire de l'aide sociale, il est évident que le principe de l'auto-prise en charge s'applique pleinement. Aucun motif ne justifie en effet que la personne souhaitant effectuer des études universitaires ne tente pas d'assumer par tous les moyens possibles les conséquences financières de son choix. Ainsi lorsque, comme en l'espèce, une occasion lui est donnée de prendre un emploi, compatible avec les études choisies - le contraire n'a pas été allégué - le refus de la saisir, sans motif sérieux, peut manifestement avoir pour conséquence que la collectivité publique n'a plus le devoir d'intervenir. A cet égard, il faut constater que la recourante a fondé son refus en exprimant le souhait de pouvoir consacrer tout son temps à ses études. Une telle raison ne relève à l'évidence que de simples motifs de convenance personnelle qui dépassent largement le cadre d'une situation qui mérite protection. A cela s'ajoute le fait que l'intéressée n'a jamais indiqué qu'elle se serait vu refuser une aide pour sa formation, sous forme de bourse, de prêt ou autre subside, qu'elle aurait sollicitée de l'Etat (cf. notamment la loi sur les bourses et prêts de formation; RSF 44.1) ou de tiers. Ainsi, et aussi longtemps que la recourante ne démontre pas avoir entrepris tout ce qui peut raisonnablement être exigé d'elle pour réduire voire supprimer son indigence, elle n'a pas droit à une aide matérielle.

Pour ces motifs, il y a lieu de rejeter le recours et de confirmer la décision de la Commission.

4. a) Pour le surplus, la Cour de céans relève que la recourante a entrepris de longues études, d'une durée prévue de six ans environ, qui constituent un changement complet d'orientation. En effet, celle-ci a invoqué, durant toute la procédure, la nécessité qui était la sienne de se diriger dans cette nouvelle direction compte tenu de son évolution personnelle. Elle a d'ailleurs également fait part de ses difficultés d'apprentissage dans certaines matières dont les connaissances de base lui faisaient défaut (cf. ses contre-observations, et également son courrier du 2 février 1999). Autrement dit, il faut constater que cette formation, totalement nouvelle dans son cursus, répond avant tout à des goûts personnels qu'elle a découverts tardivement.

Certes, la décision de changer d'orientation semble suivre une période de chômage, dont la recourante n'a cependant pas souhaité expliquer les circonstances ni les raisons de sa durée. Elle n'a cependant jamais fait valoir que ce sont des motifs économiques, avant tout, qui l'ont amenée à entreprendre une formation en théologie. Dans de telles conditions, les frais d'une seconde formation, qui n'est pas justifiée en premier lieu par un besoin économique mais par des goûts personnels, ne pourraient quoi qu'il en soit pas être pris en charge par l'aide sociale.

- b) A cela s'ajoute le fait que cette nouvelle formation ne paraît pas d'emblée assurer un emploi ultérieur, permettant en outre de garantir un revenu couvrant les besoins essentiels de la recourante (cf. Wolffers, op. cit., p. 167 et la jurisprudence déjà citée). Celle-ci a certes indiqué différents domaines où ses compétences nouvellement acquises pourraient être utilisées: emploi à caractère social dans un service public ou auprès d'une église, aumônerie en situation de crise ou en milieu carcéral, psychiatrique ou hospitalier, travail dans le domaines social pour des oeuvres caritatives ou des paroisses, recherches scientifiques.

Ces projets, pour le moins imprécis, ne garantissent pas à l'évidence la possibilité de trouver un emploi correctement rémunéré pour assurer à la recourante une autonomie financière complète dès la fin de ses études. Pour certains, en effet, il s'agit d'activités à faible taux d'occupation généralement, ou sans garantie de durée d'emploi (aumônerie en situation de crise, en milieu carcéral ou hospitalier); pour d'autres, ils relèvent pour partie du bénévolat ou, du moins, les moyens financiers à disposition d'employeurs potentiels sont la plupart du temps si limités que des possibilités d'emploi s'avèrent manifestement restreintes (oeuvres caritatives); d'autres encore ne paraissent pas en lien direct avec sa formation de sorte que la recherche

d'une activité professionnelle doit être considérée comme aléatoire (travail dans le domaine social); enfin, il n'a pas été établi de manière fondée que des projets sérieux dans le domaine de la recherche sont à prendre en compte, ou du moins qu'ils apporteront à la recourante un revenu suffisant et assuré de manière durable. A tous ces éléments s'ajoute le fait que l'âge de recourante et son manque d'expérience professionnelle ne vont certainement pas faciliter ses recherches d'emploi dans ces nouveaux domaines. Dans de telles circonstances, cette seconde formation n'apparaît pas comme un facteur déterminant de réinsertion sociale de la recourante. Partant, les conditions de l'octroi d'une aide matérielle ne sont à l'évidence pas remplies pour ce motif également.

Le recours est rejeté.

302.8