

FR_GERICHTE 601 2016 154 vom 21. April 2017

FR Kantonsgericht, 2017-04-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2016_154

FR: FR_GERICHTE 601 2016 154 du 21 avril 2017

IT: FR_GERICHTE 601 2016 154 del 21 aprile 2017

Regeste

Arrêt de la Ie Cour administrative du Tribunal cantonal | Gemeindeangelegenheiten

Erwägungen

E. 17

décembre 2015 la décision initiale précisant qu'en cas de colocation, les deux revenus devaient être additionnés pour le calcul de la subvention communale, du fait qu'il y a implicitement répartition des charges entre les locataires, impliquant la prise en compte des revenus de chacun des membres du ménage; Les 8 janvier et 5 février 2016, A. _____ s'est référée à un arrêt du Tribunal cantonal dans une cause similaire (arrêt TC FR 601 2013 100 du 27 mai 2014) pour contester vivre en concubinage stable avec son colocataire et a indiqué partager uniquement le loyer et les charges de son logement avec cette personne, de sorte qu'on ne pouvait pas additionner ses revenus aux siens pour déterminer le droit au subventionnement. La condition de durée pour reconnaître un concubinage stable, soit environ deux s'il n'y a pas d'enfant commun, n'était pas réalisée. C. Par décision du 11 février 2016, la commune a confirmé son refus du subventionnement en soulignant qu'à son avis, la requérante et son colocataire formaient un ménage commun donnant lieu à la prise en considération des revenus globaux. D. Le 25 février 2016, A. _____ a contesté devant le Préfet du district de la Gruyère la décision communale, en faisant valoir notamment qu'elle assume seule la charge de ses deux enfants, que sa colocation remonte au 1er juillet 2015 et qu'elle n'a pas d'enfant commun avec son colocataire. Il n'y avait donc pas, selon la jurisprudence du Tribunal cantonal, un concubinage stable justifiant la prise en considération des revenus globaux. Le 14 avril 2016, elle a indiqué par ailleurs qu'en raison des coûts exorbitants qui lui étaient demandés pour le placement de sa fille à la crèche, elle avait réduit dans un premier temps ce placement à 50% au 29 février 2016 puis mis un terme définitif à celui-ci dès le 30 avril 2016. Elle a souligné qu'au moment où elle avait déposé sa demande de subvention, trois mois et demi seulement s'étaient écoulés. Il était ainsi exclu de considérer que la relation avec le colocataire ait été stable. Au demeurant, il ne suffisait pas de ne retenir que les revenus additionnés sans prendre en considération également les charges, notamment les pensions versées par ledit colocataire. Par décision du 3 juin 2016, le préfet a admis le recours. Il a constaté que le revenu du colocataire de la recourante ne devait pas être pris en considération dans la détermination de la capacité économique de cette dernière pour son droit à une subvention pour un placement en crèche. Se fondant sur l'arrêt déjà cité du Tribunal cantonal, il a rappelé qu'en matière d'aide sociale, soit dans un domaine marqué par la similarité des prestations, pour être pris en compte, le concubinage doit être qualifié de stable et que tel est le cas s'il dure depuis deux ans au moins ou si les partenaires vivent ensemble avec un enfant commun. Le préfet a souligné que, s'agissant du subventionnement

des frais de placement en crèche, le Tribunal cantonal avait retenu les mêmes critères tout en indiquant que, si l'on ne pouvait pas fixer une durée prédéfinie pour qualifier un concubinage de stable, il n'en restait pas moins que les années de vie commune demeuraient un élément parlant en faveur d'une relation stable. Face à cette situation juridique, le préfet a pris acte du fait qu'au moment du dépôt de la demande de subvention, en octobre 2015, la recourante formait bien une communauté de toit avec son collègue de travail, mais qu'au vu de la durée de trois mois de vie commune, le concubinage ne pouvait pas être qualifié de stable, de sorte qu'on ne pouvait pas admettre qu'il ait eu une influence significative sur la capacité économique de la recourante. E. Agissant le 6 juillet 2016, la Ville de Bulle a contesté devant le Tribunal cantonal la décision préfectorale du 3 juin 2016 dont elle demande l'annulation sous suite de frais et dépens. Elle conclut principalement à ce que la Cour constate qu'il est juste de tenir compte des revenus du colocataire, B. _____, pour la fixation des frais de crèche de l'enfant C. _____ et d'autoriser l'Association des Amis de D. _____ à exiger des informations sur la situation financière de cette personne. Subsidiairement, elle demande à ce qu'il soit tenu compte de la capacité financière globale du ménage, soit des revenus et charges incompressibles de ses membres, incluant ceux du colocataire, pour la fixation des frais de crèche. A l'appui de ses conclusions, la commune invoque une violation de la loi cantonale du 9 juin 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (LStE; RSF 835.1) et notamment son art. 8 al. 1 qui institue le principe de la tarification en fonction de la capacité économique. Elle rappelle à cet égard que la capacité financière d'un ménage, quelle que soit sa forme (mariage, concubinage, famille recomposée...), est déterminée par le revenu de la famille et ses charges et se reflète dans l'ensemble des contributions apportées par chacun des membres et non uniquement celle du débiteur des frais de crèche. De l'avis de la recourante, seul cet aspect économique est déterminant pour juger du droit à un éventuel subventionnement. Le fait de savoir si le ménage en cause résulte d'un concubinage stable ou non n'est pas déterminant, puisqu'il ne ressort pas de la loi. Pour la commune, le législateur a choisi de ne tenir pour pertinente que la capacité concrète, effective et réelle d'un ménage, peu importe sa configuration. Dans ce sens, elle considère contradictoire l'arrêt du Tribunal cantonal du 27 mai 2014, déjà cité, qui tout en confirmant la prééminence d'une approche économique conditionne l'application de ce raisonnement à la durée de l'union formée par les concubins ou à l'existence d'un enfant commun. La recourante ne voit pas de différence sous l'angle économique entre un concubinage qui a duré deux ans ou trois mois. Elle affirme que la stabilité de la relation admise après deux ans d'union libre dans le domaine de l'aide sociale n'est pas transposable en matière de subventionnement du placement dans une crèche. Il serait ainsi erroné de renvoyer par analogie aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, normes auxquelles la loi sur les structures d'accueil extrafamilial de jour ne renvoie pas. Contraire aux dispositions claires de cette loi, la décision attaquée serait également contraire à l'autonomie communale dont jouit en l'occurrence la recourante. Dans la mesure où le règlement cantonal du 27 septembre 2011 sur les structures d'accueil extrafamilial de jour (RStE; RSF 835.11) prévoit que la commune passe avec les structures d'accueil des conventions pour régler le mode d'octroi et le montant de la subvention

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 communale, elle estime qu'elle est restée dans ses compétences en fixant la manière d'appréhender les capacités économiques du ménage de l'intimée. En interprétant la notion de "capacité économique" d'une autre manière que l'autorité communale l'a fait, le préfet aurait violé son autonomie. Affirmant vouloir appliquer les règles du droit civil à titre supplétif, la recourante fait valoir en outre que

l'exigence d'une relation stable serait contraire aux règles du code des obligations sur la société simple dès lors qu'il suffit de démontrer l'existence d'une mise en commun des ressources pour admettre qu'un contrat de société simple a été conclu et en tirer des conséquences sur le plan économique. Poursuivant dans la même logique, la recourante considère que la décision attaquée est contraire à l'égalité de traitement dès lors que la distinction opérée en subordonnant le subventionnement à une relation stable est dépourvue de sens. Sous l'angle procédural, la commune se plaint encore d'une motivation insuffisante de la décision attaquée et d'une constatation incomplète des faits pertinents dès lors que le préfet s'est limité à appliquer la jurisprudence du Tribunal cantonal sans discuter ses arguments et sans examiner concrètement en quoi la situation de l'intimée différait de celle réglée par l'arrêt cantonal. Le 18 juillet 2016, le préfet a fait savoir qu'il n'avait pas d'observations à formuler sur le recours et qu'il se référait à la décision attaquée. Bien qu'invitée à se déterminer, A. _____ n'a pas déposé d'observations sur le recours.

1. a) Déposé dans le délai et les formes prescrits, le recours est recevable en vertu de l'art. 114 al. 1 let. c du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). En particulier, compte tenu de l'autonomie importante dont disposent les communes pour subventionner les structures d'accueil en cause (art. 6 LStE), il ne fait pas de doute que ces collectivités publiques disposent de la qualité pour agir. Le Tribunal cantonal peut donc entrer en matière sur le recours. b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal 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, à défaut d'habilitation légale expresse, la Cour ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA). Selon l'art. 96a CPJA, l'autorité de recours examine en outre avec retenue les décisions d'une autorité à laquelle la législation accorde une large marge d'appréciation. 2. Contrairement à ce que semble croire la commune recourante, la vaste autonomie dont elle dispose pour subventionner les places d'accueil préscolaire et extrascolaire ne signifie pas que ce subventionnement serait laissé à sa discrétion et qu'elle peut moduler à sa guise tous les paramètres qui le composent. Si, selon l'art. 5 RStE, les communes sont compétentes pour régler par convention avec les structures d'accueil le mode d'octroi et le montant de la subvention communale (let. b) ainsi que les principes de tarification (let. c), il convient de ne pas perdre de vue que cette liberté s'inscrit dans le cadre général de la loi et de la constitution. Même si la LStE est essentiellement une loi-cadre, il n'en demeure pas moins qu'elle contient certaines dispositions impératives que les communes se doivent d'appliquer. Tel est le cas en particulier de l'art. 8 al. 1 LStE qui indique que les parents participent financièrement aux coûts des structures d'accueil

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 subventionnées en fonction de leur capacité économique. De plus, même en matière de subventionnement, les communes restent tenues par les principes fondamentaux régissant l'activité des autorités tels qu'ils sont posés par l'art. 8 CPJA, en particulier par ceux d'égalité de traitement, de proportionnalité et d'interdiction de l'arbitraire. 3. a) Dans un premier grief, la commune affirme être en droit de prendre immédiatement en considération les revenus d'un colocataire/concubin dès son installation sous le même toit que le parent requérant la subvention communale en matière de crèche. Elle fait valoir que la notion de concubinage stable retenue par le Tribunal cantonal dans son arrêt du 27 mai 2014 et qui suppose que ce concubinage qualifié ait duré environ deux ans avant d'être pris en considération n'est pas prévue dans la loi, qui se limite exclusivement au critère économique. Dans la mesure où, dès son installation à la même

adresse, le colocataire/concubin participe au ménage, sa présence influence la capacité économique de la famille et il est juste d'en tenir compte. b) La question de la durée de la relation de concubinage n'est pas directement traitée dans l'arrêt critiqué par la recourante dès lors que, dans cette affaire, la prise en considération de la capacité économique du concubin pour déterminer la subvention se fondait sur l'existence d'un enfant commun et non pas sur les années de vie commune. Il n'en demeure pas moins qu'à cette occasion, la notion de concubinage stable a été utilisée comme critère justifiant une appréciation économique globale du ménage. Cette constatation reste valable. Il est évident que des partenaires entretenant une relation de concubinage qualifié s'accordent un soutien mutuel et que, dans cette perspective, il ne saurait être question de limiter l'appréciation des capacités économiques de la famille au seul parent de l'enfant qui sollicite la subvention communale. Cela étant, même en droit civil, il n'est pas nécessaire d'attendre la survenance formelle d'un concubinage stable pour prendre en considération le soutien financier accordé par un nouveau partenaire à l'époux séparé/divorcé. Il est des cas, notamment en matière de mesures provisionnelles dans la procédure de divorce, où le soutien économique momentané du partenaire doit entrer en considération immédiatement pour déterminer la créance d'entretien (arrêt TF 5A_486/2016 du 10 janvier 2017, consid. 5.3 et les références). Cette adaptation immédiate de la créance d'entretien à l'évolution de la situation de l'époux est admise en raison de la flexibilité des mesures provisionnelles qui permettent une modification rapide en fonction des circonstances. Ces considérations peuvent être transposées sans problème dans le domaine du subventionnement des places de crèches. Du moment que les prestations sont facturées au mois, il est possible de tenir compte très rapidement d'une modification des relations de concubinage, de sorte qu'il n'est pas nécessaire d'attendre la survenance d'un concubinage stable avant de pouvoir englober le concubin dans le calcul de la capacité économique de la famille. Il n'y a pas, en matière de subventionnement des places de crèche, de procédure lourde comparable à la modification d'un jugement de divorce (art. 129 CC) qui imposerait d'attendre préalablement que la relation atteigne une stabilité qualifiée. L'adaptabilité d'une décision de subventionnement est comparable à celle d'une décision provisionnelle judiciaire, objet de l'arrêt susmentionné du Tribunal fédéral. En réalité, sauf exceptions, la prise d'un logement en commun constitue un des signes extérieurs déterminants de l'existence d'une relation familiale. Dans cette mesure, l'autorité de subventionnement peut raisonnablement se fonder sur cette circonstance objective pour adapter ses prestations en conséquence. Elle peut présumer que le concubin fournit un soutien financier au parent requérant, qui justifie une adaptation du subventionnement des frais de crèche en

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 prenant en considération la capacité économique globale du ménage. Cette présomption, qui se fonde sur un élément externe aisément constatable par l'autorité, répond aux exigences d'efficacité administrative et évite aux communes la charge excessive que représenterait l'obligation de procéder d'office et dans chaque cas à une enquête sur les relations internes dans le ménage des concubins. Cela étant, il ne s'agit que d'une présomption réfragable. Ainsi que le Tribunal fédéral l'a constaté dans son arrêt du 10 janvier 2017 déjà cité, il est des cas dans lesquels le concubin/colocataire ne fournit pas un soutien financier à son partenaire et se limite à une simple communauté de toit et de table. Pour autant que cette "colocation" limitée soit prouvée, la participation du concubin aux frais se résume à une simple économie de charges pour son partenaire. Dans cette perspective, il n'est plus possible pour la commune d'englober la capacité économique globale du colocataire/concubin dans le calcul de la subvention. En revanche, cette

circonstance justifie quand même de tenir compte des économies que cette communauté restreinte permet au parent requérant. Ce dernier ne paiera que la moitié du loyer et des charges du logement commun (communauté de toit) et bénéficiera de la différence entre le minimum vital de la famille monoparentale et celui de la famille élargie comprenant le colocataire/concubin (communauté de table). Ces économies peuvent/doivent être prises en considération dans la capacité du parent requérant lorsque la présomption de l'existence d'un véritable soutien financier de la part du concubin a été renversée. c) En l'occurrence, dès lors que les concubins avaient un logement commun, la commune pouvait raisonnablement se fonder sur cette circonstance extérieure pour admettre qu'il existait en principe un soutien financier du concubin à la famille et en tenir compte pour déterminer le droit à la subvention. Elle n'avait pas à attendre l'écoulement d'un délai de deux ans et la constatation d'un concubinage stable pour procéder de la sorte. Elle devait cependant laisser à la requérante la possibilité de renverser la présomption liée à l'existence d'un logement commun, ce qui aurait pu avoir comme conséquence, cas échéant, de limiter l'influence de l'apport du concubin à la seule prise en compte des économies que sa présence permettait de réaliser en matière de logement et d'entretien. En résumé, c'est à juste titre que, sur la base de la présomption décrite ci-dessus, la commune a décidé de prendre immédiatement en considération la capacité économique du concubin, sans attendre un délai de deux ans. Néanmoins, vu les circonstances de l'affaire et considérant que l'intimée n'a pas été avertie au préalable de la possibilité de renverser la présomption liée au concubinage, rien ne l'empêche encore actuellement de prouver l'éventuelle existence d'une simple communauté de toit et de table pour la période pendant laquelle elle a placé sa fille à la crèche, sans bénéficier de subvention. A l'avenir, la commune avertira les requérants de cette faculté lorsqu'elle mettra en œuvre la présomption. 4. a) Ainsi qu'il a déjà été dit à plusieurs reprises, selon l'art. 8 LStE, les parents participent financièrement aux coûts des structures d'accueil en fonction de leur capacité économique. Les travaux législatifs montrent que la volonté claire du législateur a été de tenir compte non seulement des revenus de la famille, mais également des charges de celle-ci (cf. Message n° 238 du Conseil d'Etat accompagnant le projet de LStE du 1er mars 2011, ad art. 8, BGC, 2011 p. 1193). Il est dès lors contraire à un principe fondamental de la LStE de fixer le droit à la subvention en se contentant d'additionner les revenus bruts des concubins. En particulier, s'agissant de familles recomposées, il est arbitraire de prendre en considération comme revenu les pensions alimentaires dont bénéficie le parent de l'enfant à placer et, en même temps, de refuser de déduire du revenu global du ménage les pensions que doit payer le nouveau concubin pour ses propres

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 enfants qui n'habitent pas avec lui. La solution retenue par la commune recourante à l'appui de sa conclusion principale est insoutenable et viole le sentiment de la justice et de l'équité. En particulier, elle ne saurait se soustraire au principe fondamental de l'art. 8 LStE, quasiment la seule règle impérative en matière de subventionnement, sous prétexte de schématisme tarifaire. b) Selon l'art. 12 al. 2 LStE, pour concrétiser la notion de tarif financièrement accessible, la Direction de la santé et des affaires sociales publie une grille de référence. Replacée dans le contexte de la vaste autonomie reconnue aux communes, cette grille constitue une ordonnance interprétative qui a pour but d'uniformiser les pratiques en lien avec les objectifs poursuivis par la loi. Selon les grilles de références LStE publiées le 2 juin 2014, il a été constaté que, pour le contrôle du prix financièrement accessible exigé par la loi, il était nécessaire que les communes utilisent une méthode de calcul uniforme du revenu déterminant. Dans le cadre de ses

compétences de recommandation, la Direction a ainsi préconisé une méthode de calcul analogue à celle appliquée pour la réduction des primes d'assurance-maladie. Concrètement, le revenu déterminant est donné par le revenu annuel net du dernier avis de taxation (code 4.910) disponible au 1er janvier de l'année en cours, auquel sont ajoutés diverses dépenses déductibles en matière fiscale, mais incompatibles avec un subventionnement (par ex. intérêts passifs privés pour la part qui excède CHF 30'000.-, frais d'entretien d'immeubles privés pour la part qui excède CHF 15'000.-) ainsi que le vingtième (5%) de la fortune imposable. Du moment qu'en l'occurrence, la solution de la commune, qui entend additionner les revenus bruts est clairement illégale car contraire à l'art. 8 LStE, il y a lieu d'appliquer, à titre subsidiaire, la méthode de fixation du revenu déterminant qui ressort de la recommandation de la Direction. Cette manière de calculer la capacité financière tient raisonnablement compte des charges du ménage tout en pondérant leur influence par rapport aux buts de l'aide étatique. Ayant déjà fait ses preuves en matière de réduction des primes d'assurance-maladie, elle est praticable et déjà connue des communes. Aucun motif ne justifie de ne pas l'appliquer par défaut dans le cas particulier. De plus, dès l'instant où il a été vu ci-dessus que la notion de capacité économique de la famille selon l'art. 8 LStE constitue l'élément central de la loi en matière de subventionnement des structures d'accueil extrafamilial de jour, il ne saurait être question, pour des motifs évidents d'égalité de traitement, que chaque commune adapte à sa façon cette notion. L'autonomie qui lui est reconnue ne concerne pas la définition de la capacité économique, qui relève exclusivement de la loi et de son interprétation. Cette définition est la même dans tout le canton, quelle que soit la collectivité locale dans laquelle est domicilié le requérant de la subvention. Même s'il appartient ensuite aux différentes communes de moduler comme elles l'entendent la dite subvention en fonction de leur autonomie, elles ne peuvent pas en revanche remettre en cause la manière de calculer le revenu déterminant, qui s'impose à elles. 5. a) Le recours de la commune doit ainsi être admis partiellement dans le sens des considérants. Il convient d'annuler la décision préfectorale attaquée et de renvoyer la cause à la commune recourante pour qu'elle statue à nouveau sur la demande de subvention en fonction d'un revenu déterminant correctement calculé et après avoir laissé à l'intimée l'opportunité de fournir la preuve éventuelle de l'existence d'une simple colocation. b) En tant que collectivité publique, la Ville de Bulle n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 139 CPJA). Ses intérêts patrimoniaux ne sont pas ici en cause (RFJ 1992 p. 211) et aucune

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 circonstance particulière ne justifiait de faire appel à un mandataire extérieur. Ni la difficulté de la cause, ni son ampleur n'imposaient une telle démarche. la Cour arrête: I. Le recours est admis partiellement. Partant, la décision attaquée est annulée et la cause est renvoyée à la commune pour nouvelle décision dans le sens des considérants. II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie. III. Communication. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification. Fribourg, le 21 avril 2017/cpf Présidente Greffière-stagiaire

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