

FR_GERICHTE 605 2013 253 vom 23. März 2015

FR Kantonsgericht, 2015-03-23, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2013_253

FR: FR_GERICHTE 605 2013 253 du 23 mars 2015

IT: FR_GERICHTE 605 2013 253 del 23 marzo 2015

Regeste

Arrêt de la Ie Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal | Sozialhilfe (seit dem 01.01.2011)

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 36 de la loi sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), les décisions sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal. La personne qui sollicite une aide sociale a qualité pour agir (art. 37 let. a LASoc). Le recourant dispose à l'évidence de la qualité pour recourir contre une décision prise, sur réclamation, par la Commission sociale. De surcroît, interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), son recours est recevable. Le Tribunal cantonal peut dès lors en examiner les mérites. 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, 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 cantonal ne peut pas revoir l'opportunité de la décision querellée.

E. 2

a) Selon l'art. 12 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. L'art. 36 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst./FR; RSF 10.1) prévoit également que toute personne dans le besoin a le droit d'être logée de manière appropriée, d'obtenir les soins médicaux essentiels et les autres moyens indispensables au maintien de sa dignité. b) La LASoc régit l'aide sociale accordée par les communes et l'Etat aux personnes domiciliées, séjournant ou de passage dans le canton (art. 1 al. 1 LASoc). Elle a pour but de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale de la personne dans le besoin (art. 2 LASoc). Une personne est considérée dans le besoin lorsqu'elle éprouve des difficultés sociales ou lorsqu'elle ne peut 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 sociale comprend la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et la mesure d'insertion sociale (al. 1). 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). La mesure d'insertion sociale, dans le cadre d'un contrat d'insertion sociale, permet au bénéficiaire de l'aide sociale de retrouver ou de développer son autonomie et son insertion sociale (al. 5).

Dans son Message accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale dans sa version de 1991 - mais dont les considérations qui suivent demeurent toujours valables -, le Conseil d'Etat a rappelé que l'aide apportée doit d'abord être une aide personnelle constituée d'informations et de conseils permettant au requérant de se prendre en charge par les moyens à sa disposition et de ne pas

Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 retomber dans la situation de dépendance ou de dénuement dans laquelle il se trouve. C'est seulement lorsque ces moyens ont été épuisés qu'intervient l'aide matérielle proprement dite. L'aide matérielle est donc bien l'un des derniers secours; elle ne constitue pas un droit en soi pour le requérant et, 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 n° 272, du 12 mars 1991, III, ch. 1 in fine et 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. également ATA du 14 juillet 2000 en la cause A.). c) L'art. 5 LASoc 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 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 (F. WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, 1995, p. 77; cf. également arrêt du Tribunal fédéral 2P.16/2006 du 1er juin 2006 consid. 5). Le principe de la 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. Entre 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 relevant du droit de la famille, les prétentions découlant de contrats, les droits aux dommages et intérêts, les bourses (WOLFFERS, p. 78). d) La jurisprudence du Tribunal fédéral (arrêt 2P.115/2001 du 11 septembre 2001) se référant aux directives de la CSIAS (A.5.2), a précisé que le bénéficiaire de l'aide sociale a le devoir de faire tout son possible pour atténuer sa situation de besoin, voire l'éliminer. Cela découle du principe de réciprocité qui est au centre des mesures destinées à favoriser l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Ce principe implique une contre-prestation que la personne demandant l'aide sociale doit fournir dans son propre intérêt et dans l'intérêt de la collectivité.

E. 3

a) Selon l'art. 1 de l'Ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle selon la loi sur l'aide sociale (ci-après : l'Ordonnance; RSF 831.0.12), toute personne dans le besoin

vivant à domicile et tenant son ménage a droit à un montant forfaitaire pour son entretien (al. 1). Le forfait mensuel pour l'entretien est déterminé en fonction du nombre de personnes faisant ménage commun (al. 3). Ce forfait est de 977 pour une personne vivant seule, de 1'495 francs pour deux personnes et de 1'818 francs pour trois personnes. b) L'art. 11 al. 1 de l'Ordonnance ajoute que la couverture des besoins fondamentaux comprend, outre le montant forfaitaire mensuel pour l'entretien, les frais de logement (y compris les charges courantes) et les frais médicaux de base (y compris les frais dentaires de maintien).
Le

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 Service de l'action sociale prend en considération la situation du marché du logement de la région pour fixer les montants maximaux de loyer (al. 2). Selon les Concepts et normes de calcul de l'aide sociale (ci-après: normes CSIAS) émis par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (4e éd., avril 2005), le loyer (ou les charges hypothécaires pour les personnes propriétaires de leur logement est à prendre en compte pour autant qu'il se situe dans les prix du marché immobilier local (normes CSIAS, B.3-1). Il sied de rappeler que les normes CSIAS, si elles n'ont pas de portée contraignante, eu égard au principe de l'individualisation de l'aide sociale, constituent néanmoins des références adéquates pour la détermination de l'aide sociale qui est nécessaire pour assurer le minimum social. Elles visent à garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement entre justiciables. Elles évitent que les personnes soutenues déplacent leur domicile en fonction de considérations liées aux divergences de réglementations en ce domaine ou que certaines communes tentent de se décharger de leurs obligations en incitant indirectement les personnes assistées à déménager dans des communes réputées plus avantageuses pour les intéressés (ATF 136 I 129 consid. 6.4). En Ville de Fribourg, les autorités d'aide sociale ont fixé à 750 francs par mois le montant maximal du loyer pour une personne seule, à 1'150 francs pour deux personnes et à 1'450 francs pour un ménage de trois personnes. L'autorité de céans a déjà eu l'occasion de confirmer, à plusieurs reprises, que ces montants sont conformes à la situation du marché du logement en Ville de Fribourg (cf. not. ATC 605 14 99 du 17 juillet 2014) c) Un loyer jugé excessif est pris en compte aussi longtemps qu'une solution raisonnable et plus économique n'a pas été trouvée. Les organismes d'aide sociale ont le devoir d'aider activement le ou la bénéficiaire dans sa recherche d'un logement meilleur marché. En cas de résiliation du bail, les conditions usuelles qui en découlent doivent être prises en considération. Avant d'exiger le déménagement dans un appartement au loyer moins cher, il convient d'examiner attentivement la situation et de tenir compte en particulier de la taille et de la composition de la famille, de son attachement à un endroit particulier, de l'âge, de l'état de santé et du degré d'intégration sociale des personnes concernées. Lorsqu'un appartement avantageux se présente, on s'efforcera d'éviter le dépôt d'une caution ou d'une garantie de loyer par les organismes d'aide sociale. Si cela n'est pas possible, le montant affecté est à considérer comme une prestation dans le cadre des frais de logement. Les services sociaux doivent s'assurer de la rétrocession de ce montant (normes CSIAS, B.3-1). Les normes CSIAS (B.3-2 in fine) prévoient que lorsqu'un bénéficiaire refuse de chercher un logement plus avantageux ou de déménager dans un logement effectivement disponible, moins cher et adéquat, les frais de logement à prendre en compte peuvent être réduits jusqu'à concurrence de l'économie théorique qui aurait dû intervenir. Cela peut conduire le bénéficiaire à ne plus être en mesure de payer son loyer et, de ce fait, à devoir résilier son bail. Dans ce cas, la collectivité publique est tenue de fournir un hébergement d'urgence. Cela étant, le Tribunal fédéral a déjà jugé admissible, lorsque le loyer dépasse les normes d'aide sociale, de fixer un

délai au bénéficiaire afin qu'il trouve un appartement au loyer plus avantageux correspondant aux normes fixées; il ne s'agissait pas d'une mesure contraignante mais d'une charge. En effet, la charge se différencie de la première citée en ce sens qu'en cas de non observation, elle ne peut pas être imposée au bénéficiaire de l'aide sociale. En revanche, s'il ne s'exécute pas, les loyers excessifs n'entrent plus dans la couverture de ses besoins fondamentaux (arrêt du Tribunal fédéral 2P.127/2000 du 13 octobre 2000 consid. 3).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10

E. 4

a) En l'occurrence, le recourant habite avec ses deux enfants dans un appartement de 5 ½ pièces sis dans le quartier C. _____, à B. _____, dont le loyer mensuel s'élève, selon le contrat versé au dossier, à 1'900 francs par mois plus 330 francs d'acompte pour les frais accessoires, le chauffage et l'eau chaude, soit à 2'230 francs charges comprises; dans les faits, il est arrêté à 2'160 francs par mois. Ce montant dépasse largement les 1'450 francs de loyer maximal pris en compte dans le budget social d'un ménage de trois personnes. Dans cette situation - inacceptable sous l'angle de l'aide sociale - la jurisprudence admet que l'on puisse inviter un bénéficiaire d'aide sociale à résilier, dans un délai raisonnable, un bail excessif pour en trouver un plus avantageux répondant aux normes sociales. C'est ce qu'a fait l'autorité intimée. Elle a invité le recourant, dès novembre 2012, à résilier son bail pour le plus prochain terme contractuel, soit pour le 31 mars 2013. Dans la mesure où ce dernier s'était engagé à le faire, elle a assuré temporairement la prise en charge du loyer, entièrement durant les mois d'octobre et novembre 2012, puis à hauteur de 1'850 francs par mois de janvier à mars 2013. Cette manière de procéder ne prête pas le flanc à la critique; d'une part, elle tient compte du caractère souvent temporaire du recours à l'aide sociale - jusqu'à la prise d'un nouvel emploi - qui justifie de ne pas exiger du bénéficiaire qu'il modifie immédiatement son mode de vie, et d'autre part, elle accorde un délai convenable pour effectuer, cas échéant, un déménagement dans un logement répondant aux normes sociales. Le délai de six mois - d'octobre 2012 à mars 2013 - dont a bénéficié en l'espèce le recourant pour se reloger, s'avère tout à fait raisonnable. Cependant, au 31 mars 2013, ce dernier n'avait ni valablement résilié son bail, comme il s'était pourtant engagé à le faire, ni trouvé un nouveau logement moins onéreux. Ses explications n'excusent pas son inaction; le recourant a fait preuve d'une négligence crasse dans la gestion de ses affaires, notamment en ne se souciant à aucun moment de savoir si sa résiliation de bail avait été réceptionnée et acceptée par la régie. De surcroît, il avait en tout temps la possibilité de chercher de son propre chef un nouveau locataire à proposer à la régie pour se libérer de son bail, ce qu'il n'a pas fait non plus. Il n'a pas davantage résilié le contrat pour le terme suivant, ni par la suite du reste. A l'évidence, le recourant a manqué à ses obligations et ne s'est pas plié aux injonctions de l'autorité intimée; il avait pourtant été expressément averti, par décision du 19 décembre 2012, des conséquences liées à son refus d'obtempérer. La Commission sociale était dès lors parfaitement légitimée à refuser de continuer à prendre en compte un loyer manifestement excessif dans son budget d'aide sociale. Toute autre conclusion serait de nature à créer de graves inégalités de traitement entre les bénéficiaires de l'aide sociale. Il ne saurait en effet être admissible de permettre à un bénéficiaire de l'aide sociale de continuer à résider dans un logement au loyer dépassant largement les montants admis alors que d'autres personnes respectent les normes applicables ou que d'autres encore prennent sur elles de loger dans un appartement à loyer modeste pour ne pas avoir recours à l'aide sociale (cf. Tribunal fédéral, arrêt non publié 2P.16/2006 du 1er juin 2006 consid. 5). Il n'y

a dès lors pas d'autre solution pour atteindre le but visé que d'exiger la résiliation du bail et, à défaut d'exécution, de refuser ensuite toute participation aux frais de ce logement, jugés manifestement excessifs (cf. ATC 605 14 99 du 17 juillet 2014). b) En particulier, il n'est pas acceptable, sur le long terme, de prendre en compte la part du loyer jusqu'à concurrence des montants maximums admis, comme le préconise le recourant, cette manière de procéder s'avérant manifestement contraire au principe de la subsidiarité de l'aide sociale, qui oblige le bénéficiaire à entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour sortir d'une situation d'indigence ou la réduire (cf. WOLFFERS, p. 78); déménager pour un logement moins onéreux apparaît d'emblée comme une exigence légitime. Ce principe exige par ailleurs de n'accorder des prestations d'aide sociale qu'à la condition que toutes les autres prétentions aient été épuisées et qu'aucune prestation de tiers n'est versée (cf. WOLFFERS, p. 78); or, la différence

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 entre les deux loyers - plus de 700 francs en l'occurrence - constitue nécessairement une prestation de tiers, laquelle doit servir à réduire le besoin d'aide, et non pas à permettre de financer des dépenses somptuaires non reconnues. c) En outre, la résiliation du bail s'avère en l'espèce proportionnée. Dès lors que la situation familiale et professionnelle du recourant avait grandement changé au cours des derniers mois, l'autorité était en droit d'exiger de lui qu'il modifie son mode de vie et, notamment, qu'il déménage dans un logement moins coûteux et adapté aux besoins de sa famille, composée d'un adulte et de deux enfants. Cette exigence est d'autant plus raisonnable que le quartier C._____ comporte de nombreux appartements destinés aux familles à faibles revenus et que des baux sont régulièrement annoncés sur le marché immobilier. De plus, la Commission sociale a aussi proposé au recourant un logement de 4 pièces pour un loyer de 1'390 francs par mois, proposition que le recourant s'est contenté d'ignorer. Par ailleurs, la situation du recourant ne permettait manifestement pas de poser un pronostic favorable sur son indépendance financière à court, voire même à moyen terme. Il avait en effet épuisé son droit aux indemnités de chômage et n'avait pu, en 2013, réaliser un revenu que dans le cadre d'une mesure communale d'une durée de deux mois (juillet et août) destinée aux bénéficiaires de l'aide sociale. Dès cette date, il était sans aucun revenu et n'avait avancé aucun projet professionnel apte à laisser entrevoir la reprise d'un emploi stable. C'est dès lors à juste titre que l'autorité intimée a invité le bénéficiaire à résilier son bail et que, devant son refus, elle a supprimé la prise en charge de ses frais de logement dans son budget d'aide sociale. d) Cela étant dit, le loyer ne pouvait quoi qu'il en soit pas être pris en compte dans le calcul du budget social du recourant, dès lors que les parents de ce dernier sont parties au contrat de bail et solidairement responsables, notamment du paiement du loyer. Or, à l'évidence, le principe de la subsidiarité de l'aide sociale impose que tous les débiteurs contractuels aient été appelés à financer la dette avant de pouvoir solliciter l'aide de la collectivité publique. On ne saurait cependant reprocher à la Commission sociale d'avoir, à bien plaisir soutenu financièrement le recourant durant quelques mois pour le paiement de son loyer. Cette intervention avait clairement pour objectif d'éviter que le précité, majeur et père de famille, ne tombe subitement dans la dépendance financière de ses parents retraités. Cette manière de procéder - bienveillante - est admissible dès lors qu'elle est limitée dans le temps et soumise à conditions. En revanche, le recourant ne saurait en tirer un quelconque droit à une prise en charge durable. Manifestement mal fondé sur ce point, le recours doit être rejeté.

E. 5

a) S'agissant du forfait d'entretien, il a été correctement arrêté par la Commission sociale qui s'est fondée, à juste titre, sur le jugement du Président du Tribunal d'arrondissement de la Sarine du 3 décembre 2012, qui institue la garde alternée des enfants. Partant, elle a alloué le montant destiné à un ménage de deux personnes (un adulte + deux enfants à un taux de présence 50 %), soit la somme de 1'495 francs, conformément à l'art. 2 de l'Ordonnance. La garde exclusive a par la suite été attribuée au recourant, en février 2013. Dès lors, le forfait pour un ménage de trois personnes a été alloué, soit 1'818 francs par mois. Les allégations du recourant, selon lesquelles il aurait, en fait, assumé dès le mois de novembre 2012 la garde exclusive de ses enfants, ne changent rien au bien-fondé de la décision de la Commission sociale. Dès lors que, d'un commun accord, les parents ont opté pour une garde exclusive nonobstant le jugement civil, ils se devaient de convenir également du versement d'une

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 contribution compensatoire de la mère pour les frais d'entretien des enfants pendant les jours durant lesquels, selon le jugement, elle aurait dû en assumer la charge financière. En tout état de cause, c'est à bon escient que la Commission sociale a augmenté le forfait d'entretien lorsque l'exercice de la garde exclusive a été confirmé, en février 2013. Au demeurant, selon le principe de la non rétroactivité de l'aide sociale, les prestations ne sont accordées en principe uniquement pour éliminer une situation d'urgence actuelle ou latente. Une situation qui a déjà été supprimée ne donnera pas lieu à des prestations rétroactives, même si au moment de l'existence du besoin, un droit à l'aide matérielle a existé. Une exception à ce principe est admise lorsque les dettes de la personne dans le besoin sont imputables à un comportement erroné des autorités ou lorsqu'une demande d'aide sociale rejetée dans un premier temps a été finalement acceptée dans la procédure de recours (WOLFFERS, p. 184). Or, force est de constater que le recourant a été en mesure de subvenir à l'entretien de ses enfants durant la période en cause, de sorte que l'octroi d'une aide rétroactive ne pourrait quoiqu'il en soit pas entrer en ligne de compte. Sur ce point également, le recours doit être rejeté.

E. 6

a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Dans ces conditions, la requête de mesures provisionnelles (605 2013 255) devient sans objet. b) Vu l'issue du recours, les frais de procédure, par 600 francs, sont mis à la charge du recourant. Celui-ci ayant été mis au bénéfice de l'assistance judiciaire (605 2013 256), ils ne sont pas perçus. En revanche, il n'est pas alloué d'indemnité de partie (art. 137 CPJA). Me Valentin Aebischer, mandataire désigné, a cependant droit à une indemnité à ce titre. Celle-ci est fixée conformément à l'art. 12 du Tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12), sur la base de la liste de frais du 30 janvier 2015. Elle comprend les honoraires, pris en compte au tarif de 180 francs/heure, les débours et la TVA. la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. Partant, la décision sur réclamation de la Commission sociale de la Ville de Fribourg est confirmée. II. La requête de mesures provisionnelles (605 2013 255) est sans objet. III. Les frais de justice, par 600 francs sont mis à la charge du recourant. Ils ne sont cependant pas prélevés en raison de l'assistance judiciaire. IV. Il n'est pas alloué de dépens. Une indemnité de 2'977 fr. 20 (honoraires: 2'626 fr. 20; débours: 131 francs; TVA: 220 francs) est allouée à Me Valentin Aebischer, en sa qualité de défenseur d'office. Elle est mise à la charge de l'Etat de Fribourg. V. Communication.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite. Fribourg, le 23 mars 2015/mju Présidente Greffier-stagiaire

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