

# FR\_GERICHTE 605 2016 256 vom 27. September 2017

FR Kantonsgericht, 2017-09-27, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr\\_gerichte\\_605\\_2016\\_256](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2016_256)

FR: FR\_GERICHTE 605 2016 256 du 27 septembre 2017

IT: FR\_GERICHTE 605 2016 256 del 27 settembre 2017

## Regeste

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

## Erwägungen

### E. 1

Interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative [CPJA; RSF 150.1]), le recours est recevable à la forme. Il l'est également au regard de la compétence matérielle de l'autorité saisie (art. 36 de la loi sur l'aide sociale [LASoc, RSF 831.0.1]).

### E. 2

a) Selon l'art. 76 let. CPJA, a qualité pour recourir, quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) ainsi que toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b). Sur ce dernier point, l'art. 37 let. b LASoc précise qu'a notamment qualité pour agir, la Commune de domicile d'aide sociale. b) En matière de remboursement de l'aide sociale, l'art. 29 al. 4 LASoc instaure une subrogation légale en faveur des services sociaux, cette dernière disposition prévoyant en effet que le service social qui accorde une aide matérielle à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits du bénéficiaire, jusqu'à concurrence de l'aide matérielle accordée.

### E. 3

Est en l'espèce préalablement litigieuse la qualité pour recourir de la Commune de A. \_\_\_\_\_. Pour la Commission sociale intimée, cette dernière n'a pas qualité pour recourir, pour la raison, essentiellement, qu'elle n'a pas été partie à la procédure administrative, n'ayant notamment pas réclamé contre la décision initiale du refus de prise en charge sociale. La Commune recourante fait pour sa part valoir en substance que la décision sur réclamation la touche dans ses intérêts patrimoniaux dès lors qu'elle n'a continué à assumer la prise en charge sociale de son ancien administré qu'au titre d'avance, au demeurant dans le cadre d'un transfert de dossier social entre deux services communaux : elle se prévaut, par ailleurs, d'être subrogée dans les droits de l'administré-assisté. Qu'en est-il ? aa) Il ressort des pièces figurant au dossier que la demande de prise en charge sociale n'a pas été déposée directement par l'administré lui-même, mais bien dans le cadre du transfert de son dossier, par la Commune recourante, via son service social (cf. courrier du 11 avril 2016, dossier de l'intimée, pièce 1). L'avis de transfert a fait l'objet d'un accusé de réception en date du 13 avril 2016. Dans ces conditions, la poursuite de la prise en charge du budget social de l'administré-assisté par la Commune recourante après son départ

au mois de mai 2016 n'a pu se faire à un autre titre qu'à celui d'avance, comme cela ressort assez clairement, d'une part, du courrier qu'elle a lui a notifié le 20 avril 2016 (cf. dossier de la Commune recourante, pièce 4), et d'autre part, de sa décision du 22 juin 2016 de prendre à sa charge les frais d'avocat lors de la procédure en réclamation (pièce 8).

Tribunal cantonal TC Page 4 de 10 Sous cet angle, déjà, la Commune recourante serait en droit de se prévaloir d'un intérêt à recourir au sens de l'art. 76 CPJA, cela en vue de faire constater l'existence de l'obligation de prester de la Commission sociale intimée et, par voie de conséquence, d'un titre sur lequel fonder auprès de l'autorité compétente sa créance en remboursement. bb) Le raisonnement de l'intimée, consistant pour l'essentiel à nier qualité de recourir à la Commune recourante, ceci pour le motif qu'elle n'aurait pas été partie à la procédure de réclamation, ne peut pas quant à lui pas être suivi. Comme il a été dit, c'est cette dernière commune qui a assumé la prise en charge des frais d'avocat dans le cadre de la procédure de réclamation. Ce qui explique que le mandataire est resté le même tout au long de la procédure, à l'adresse duquel a été communiquée la décision sur réclamation. Le fait que le recours devant la Cour de céans ait finalement été déposé, non par l'administré lui-même, mais par la Commune recourante, ne peut se lire autrement que comme l'exercice, par elle, des droits du premier, dans lesquels elle était légalement subrogée après son avance d'aide matérielle. Cela ne saurait à l'évidence constituer un vice formel susceptible de nier sa qualité de recourir, comme le laisse entendre la Commission sociale intimée, d'autant moins que la subrogation légale emporte subrogation des droits procéduraux. Dans le cadre de son recours, la Commune ne fait au demeurant que réclamer le montant de l'aide avancé par elle, cela conformément à ce que prescrit l'art. 29 al. 4 LASoc. cc) A côté de tout cela, le grief formel soulevé d'emblée par l'intimée se situe à la limite de la mauvaise foi. Se sachant saisie d'un transfert de dossier, il est en effet étonnant qu'elle s'attache à fourbir des arguments de recevabilité qui ne pourraient à la limite se concevoir que si la demande d'aide matérielle avait été déposée par l'administré agissant seul. Tout au contraire, la relation de subrogation entre la Commune recourante et ce dernier ne pouvait que lui sauter aux yeux lorsqu'elle a pris connaissance du contenu de la demande de statuer formellement du 29 septembre 2016 déposée par le même mandataire (dossier de l'intimée, pièce 3), celle-ci rédigée après qu'il eut dans un premier temps interjeté réclamation, au nom de l'administré, contre le refus initial de prise en charge sociale. Dans ce courrier, le mandataire indique que son client a été désintéressé et il suggère que l'aide matérielle qui lui a été avancée à partir du mois de mai 2016 soit remboursée à la Commune recourante: il apparaissait ainsi, à n'en point douter, que le mandataire représentait à partir de ce moment-là également les intérêts de cette dernière commune, valablement subrogée dans les droits de son ancien administré. L'intimée a par la suite notifié sa décision sur réclamation directement au mandataire, sans formuler la moindre réserve sur le changement de partie qui s'opérait, implicite certes, mais qu'elle ne pouvait manquer de reconnaître au vu des circonstances. Cela d'autant moins que l'on se situait dans le cadre d'un dossier que lui avait précisément transféré la Commune recourante, transfert dont les subtilités procédurales usuelles ne pouvaient lui échapper.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 Elle ne saurait quoi qu'il en soit aujourd'hui remettre en cause ce changement de partie en soutenant que la Commune recourante n'était pas concernée par la procédure : ayant procédé au transfert du dossier, avancé l'aide matérielle, puis enfin payé les frais d'avocat de son administré-assisté, cette dernière était directement à l'origine de celle-ci, ce qui ressort d'ailleurs sans équivoque aucune du PV de séance du

21 juin 2016 joint au mémoire de recours (cf. mémorandum confidentiel, pièce 12). dd) Il s'agit par conséquent d'entrer en matière sur le recours interjeté par la Commune recourante, non seulement légalement subrogée dans les droits matériels et procéduraux du destinataire de la décision querellée, mais au bénéfice également d'un intérêt digne de protection à voir son avance d'aide matérielle remboursée.

#### **E. 4**

a) L'art. 9 LASoc énonce que la personne dans le besoin a son domicile au sens de la LASoc (ci-après: domicile d'aide sociale) dans la commune où elle réside avec l'intention de s'y établir (al. 1). Le domicile s'acquiert par la déclaration d'arrivée au contrôle des habitants et, pour les étrangers, par la délivrance d'une autorisation de séjour ou d'établissement, à moins qu'il ne soit prouvé que le séjour a commencé plus tôt ou plus tard ou encore qu'il n'est que provisoire (al. 2). La définition du domicile d'aide sociale reprend, en l'appliquant aux collectivités publiques du canton, les termes de l'art. 4 de la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (loi fédérale en matière d'assistance [LAS; RS 851.1]). Conformément à l'art. 4 LAS en effet, la personne dans le besoin a son domicile selon cette loi (domicile d'assistance) dans le canton où elle réside avec l'intention de s'y établir. Ce canton est appelé canton de domicile (al. 1). Le domicile s'acquiert par la déclaration d'arrivée à la police des habitants et, pour les étrangers, par la délivrance d'une autorisation de résidence, à moins qu'il ne soit prouvé que le séjour a commencé plus tôt ou plus tard ou encore qu'il n'est que provisoire (al. 2). b) La notion de domicile d'assistance en droit fédéral peut s'appliquer, par analogie, à celle du domicile d'aide sociale en droit cantonal. Dans la mesure où cela est compatible avec son but, la LAS fait recouper la notion de domicile d'assistance avec celle de domicile civil de l'art. 23 du code civil (CC; RS 210; Message du 22 novembre 1989 sur la révision de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin in Feuille fédérale [FF] 1990 I p. 55). Pour répondre à la question de savoir si un domicile d'assistance a été constitué ou non, au sens de la LAS, on peut donc se référer en grande partie à la doctrine et à la jurisprudence relatives à la notion de domicile civil (Zeitschrift für öffentliche Fürsorge [Zöf] 1978 p. 181). Ces deux notions ne coïncident toutefois pas entièrement. Alors que le CC garantit que chaque personne dispose toujours d'un domicile de droit civil, la LAS prévoit, dans certains cas, l'absence de domicile d'assistance. En particulier, dans le droit de l'aide sociale, il n'existe pas de domicile d'assistance obligatoire inspiré du domicile fictif du droit civil (F. WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, Berne 1995, p. 58; W. THOMET, Commentaire concernant la LAS, Zürich 1994, n°89 ss et les références citées). En principe, le domicile d'assistance d'une personne dans le besoin se trouve dans le canton - et par analogie dans la commune - où elle réside avec l'intention de s'établir. Cette formulation, empruntée au texte de l'art. 23 CC, signifie que le domicile se trouve là où une personne s'est effectivement établie et installée de manière reconnaissable pour des tiers, en d'autres termes là où elle a son centre de vie (ATF 113 Ia 465, 108 Ia 254 et les références). Cette définition contient

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 à la fois un élément objectif, à savoir le fait de séjourner effectivement dans un endroit déterminé (la résidence), et un élément subjectif (l'intention de s'établir), les deux éléments étant toutefois indissociablement liés. Une personne a l'intention de s'établir lorsqu'elle entend séjourner dans un endroit défini pour une période indéterminée et que cette intention est réalisable. L'intention ne doit pas porter sur un séjour purement provisoire. Le domicile ne doit pas être déterminé en fonction de la volonté

interne de la personne en cause mais plutôt sur la base de critères reconnaissables par des tiers. Ce qui est décisif, c'est l'intention qui ressort des circonstances extérieures ou, en d'autres termes, la réponse à la question de savoir si l'on peut déduire de l'ensemble des circonstances que la personne concernée a fait de l'endroit en cause le centre de ses relations personnelles (THOMET, n° 96 ss; ATF 97 II 3ss, 108 Ia 254). c) A l'instar de l'art. 4 al. 2 LAS, l'art. 9 al. 2 LASoc pose la présomption légale, reposant sur l'expérience générale de la vie, que la personne qui a déclaré son arrivée à la police des habitants ou l'étranger qui s'est vu délivrer par la police des étrangers une autorisation de résidence ont constitué dans le lieu en question un domicile d'assistance. Cette présomption renverse le fardeau de la preuve. Il appartient alors à la commune de domicile de prouver qu'il ne pouvait pas du tout s'agir de la constitution d'un domicile. C'est notamment le cas lorsque l'assisté ne séjourne dans la commune qu'à des fins de nature provisoire (cf. ZöF 1982, p. 44; ATA non publié du 28 septembre 2001 en la cause S.). d) La LASoc ne définit pas expressément la fin du domicile d'aide sociale. Comme pour le début du domicile d'assistance, on peut se référer, au niveau cantonal, à la notion de fin de domicile d'assistance en droit fédéral. L'art. 9 LAS est le pendant de l'art. 4 LAS. Il prévoit que la personne quittant son canton de domicile perd le domicile d'assistance qu'elle avait jusqu'alors (al. 1). En cas de doute, le départ est censé avoir lieu le jour où il est annoncé à la police des habitants (al. 2). L'entrée dans un home, un hôpital ou tout autre établissement et, s'il s'agit d'une personne majeure ou interdite, le placement dans une famille, décidé par une autorité ou un organe de tutelle, ne mettent pas fin au domicile d'assistance (al. 3). Une personne perd son domicile d'assistance dans un canton – par analogie dans une commune – lorsqu'elle le quitte, autrement dit lorsqu'elle n'entend plus y séjourner, ni y être établie, et qu'après avoir rendu les clés de son logement ou de sa chambre, elle quitte le territoire du canton avec ses bagages, voire tout son mobilier (THOMET, n°146). Le domicile d'assistance prend aussi fin lorsqu'une personne quitte un canton dans l'intention de s'établir dans un autre, mais voit ses projets contrariés et retourne peu de temps après dans son ancien canton de domicile. A son retour, il se constitue un nouveau domicile (THOMET, n°149). Le domicile d'assistance est également réputé perdu lorsque la personne quitte son canton de domicile dans l'intention d'y revenir ultérieurement. Dans l'ancienne législation, le domicile d'assistance n'était pas réputé perdu lorsque l'assisté avait l'intention de rentrer chez lui dans un avenir proche; on a laissé de côté ce critère subjectif lors de la révision de la LAS (Message in FF 1990 I 63). Il en résulte que le domicile d'assistance peut prendre fin sans qu'un nouveau domicile n'ait été établi (WOLFFERS, p. 59).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 Le domicile d'assistance ne prend pas fin lorsqu'une personne quitte passagèrement le territoire cantonal à des fins précises et garde son domicile antérieur, en particulier parce qu'elle y garde son logement. C'est le cas de celui qui part en voyage pour une durée plus ou moins longue ou pour un séjour en cure, qui accepte un travail saisonnier ou limité dans la durée dans un autre canton, bref lorsqu'il s'agit de séjours qui ne sont pas constitutifs de domicile. Il y a toutefois départ chaque fois qu'il y a abandon du logement, même si la personne en question a l'intention de revenir ultérieurement. La fin du domicile d'assistance ne dépend que d'un seul critère, à savoir que l'assisté quitte le canton. On ne se fondera pas sur les intentions de la personne dans le besoin, car, en fait, il est impossible de les vérifier (THOMET, n°146; Message in FF 1990 I p. 60). e) S'agissant de la preuve du départ, elle incombe au canton qui perd ses obligations en raison du départ, à savoir le canton de domicile, dont le devoir d'assistance s'éteint avec le départ de la personne dans le besoin. Le fait qu'une commune ait sans hésiter biffé du

registre des habitants une personne qui s'est absentée temporairement ne constitue ni une présomption de départ ni une preuve de celui-ci. Seule une personne qui n'a ni annoncé son départ au domicile qui prévalait jusqu'alors, ni annoncé son arrivée dans une autre localité et qui n'a plus été vue depuis longtemps à son domicile peut être considérée comme n'ayant plus son domicile dans ce dernier canton. On peut partir de l'idée que le domicile d'une personne a pris fin lorsqu'elle l'a abandonné dans des circonstances qui laissent supposer un départ (remise de l'appartement ou du logement, abandon de la place de travail, rupture des relations personnelles) (THOMET, n°151).

## E. 5

Est en l'espèce essentiellement litigieuse, la prise en charge sociale d'un nouvel administré de la Commune de B. \_\_\_\_\_, entre le 1er juin et le 31 août 2016. Il convient, en continuant à se fonder sur les pièces au dossier, de déterminer le lieu du domicile de l'administré au cours de cette période, les deux communes se renvoyant sur ce point la responsabilité de la prise en charge sociale à l'occasion du transfert de dossier. Les conditions d'octroi d'une aide matérielle, et tout particulièrement la situation de besoin, ne sont en revanche pas contestées. a) L'administré-assisté dont le dossier a été transféré avait fait l'objet d'une prise en charge sociale lorsqu'il était domicilié sur le territoire de la Commune recourante, y vivant chez sa mère. Le courrier de transfert de dossier précise à cet égard que ce dernier, né en 1977, est de nationalité espagnole, qu'il est tombé dans la précarité suite à un divorce conflictuel à l'occasion duquel son ex-épouse serait rentrée en Espagne après l'avoir dessaisi de tous ses biens. Il serait donc retourné vivre à A. \_\_\_\_\_ chez sa mère, rentière AVS de condition modeste ne pouvant dès lors entièrement subvenir aux besoins de son fils. Ancien toxicomane, il aurait à côté de cela passé 4 ans en prison entre 1998 et 2002 et aurait eu de nouveaux démêlés avec la justice en 2014, à la suite d'un accident de la route survenu alors qu'il était sous le coup d'une importante consommation d'alcool. Son métier de boulanger-pâtissier appris lors de son séjour en prison ne lui convenant plus, il a changé d'orientation professionnelle en effectuant une formation de peintre en bâtiment, qui lui a permis de vivre entre missions temporaires et périodes de chômage. Dans ce contexte, il ne pouvait faire autrement que suivre sa mère lorsque celle-ci a fini par déménager à la fin du mois d'avril 2016 pour aller vivre à B. \_\_\_\_\_ (dossier intimée, annexe à la pièce 1).

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 b) Au vu des explications qui précèdent, que la Commission sociale intimée ne remet au demeurant pas formellement en cause, l'on s'aperçoit que l'avis de transfert du dossier du 11 avril 2016 de la Commune recourante fait sens. Avant le déménagement de la mère, le domicile fiscal du fils était le même que celui de cette dernière, si bien qu'il ne fait guère de doute que les deux vivaient dans le même appartement (cf. avis de taxation et nouveau bail à loyer, annexe à la pièce 1). Le début du nouveau bail, dont le locataire est la mère - ce qui peut se comprendre au vu de la situation personnelle du fils -, est fixé au 1er mai 2016. Si l'on peut retenir comme établi le changement de domicile de la mère à cette dernière date, la réalité d'un déménagement commun de la mère et du fils ne peut manifestement se nier. En dépit de ces apparences, et malgré l'établissement même d'un certificat communal d'établissement du 20 juin 2016 (bordereau de recours, pièce 9) au nom de l'administré, avec la prise en compte du 1er mai 2016 comme date d'arrivée et l'adresse de sa mère figurant au contrat de bail comme lieu de domicile principal, la Commission sociale intimée persiste à soutenir, dans sa décision sur réclamation ultérieure du 19 octobre 2016, qu'entre le 1er mai 2016 et le 1er septembre

2016, ce dernier était sans domicile fixe. Cette thèse, qui va à l'encontre de l'acte entretemps délivré sa propre administration communale, paraît d'emblée difficilement soutenable. c) L'intimée ne conteste par ailleurs pas le fait qu'entre le 1er mai 2016 et le 1er septembre 2016, l'administré a bien vécu chez sa mère âgée. Elle se prévaut essentiellement du fait que ces conditions de logement ne pouvaient alors être considérées que comme provisoires. Elle ne se base toutefois à cet égard que sur un seul passage du transfert du dossier, qui indique que l'administré-assisté aurait pour projet d'«avoir son propre studio pour retrouver une autonomie face à sa mère» (dossier intimée, annexe à la pièce 1). Or, ce projet est clairement mentionné comme un but à moyen ou long terme, et non à court terme (comme celui de retrouver un emploi), susceptible dès lors de se concrétiser dans le cadre de la période ici litigieuse. D'emblée fragile, la thèse de la Commission sociale est encore décrédibilisée par sa position ultérieure : en admettant finalement de prester à partir du mois de septembre 2016, elle reconnaît dans les faits à son administré le besoin d'une aide sociale, qui s'illustre notamment par le fait qu'il n'a pas les moyens de supporter charge entière de loyer et qu'il vit pour cette raison même chez sa mère. Elle ne peut donc dans le même temps, retenir qu'il a vécu les quatre premiers mois sans domicile fixe, sans véritablement prouver en quoi, dans les faits, la situation entre le 1er mai et le 1er septembre différerait fondamentalement de la période courant plus tard à partir du 1er septembre. Cela d'autant moins qu'il est admis qu'une prise en charge sociale peut également se justifier, non seulement à l'occasion d'une élection de domicile, mais également d'un séjour sur le territoire communal (cf. art. 23 al. 1 LASoc), séjour manifestement établi en l'espèce.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 On comprend enfin mal pourquoi, alors même que, dans le cadre d'un transfert de dossier, elle considérerait un nouvel arrivant sur son territoire comme sans domicile fixe, elle n'a pas immédiatement signalé son cas au Service de l'action sociale, alors qu'il aurait sans doute été cohérent, de son point de vue, qu'elle le fasse. d) La date du changement du domicile social de l'administré à retenir est bien, manifestement, le 1er mai 2016. L'ancienne commune demeure toutefois encore obligée à l'endroit du paiement du loyer durant un mois, conformément aux normes CSIAS ici applicables (cf. C.1.7). C'est donc à partir du 1er juin que le transfert de prise en charge du cas de l'administré est devenu effectif et que la Commission sociale intimée devait, à son tour, prester.

## **E. 6**

Il découle de ce qui précède que le recours est bien fondé et doit être admis.

L'administré-assisté a ainsi droit à une aide matérielle rétroactive à partir du 1er juin 2016 déjà. Le solde non encore versé, dont le montant de CHF 5'826.80 n'est pas contesté, sera versé par la Commission sociale intimée à la Commune recourante, légalement subrogée dans les droits de l'administré.

## **E. 7**

Il s'agit enfin de statuer sur les frais et dépens. Agissant dans le cadre de l'exercice d'une tâche communale (aide sociale), qui ne saurait dès lors ici toucher leurs intérêts patrimoniaux, les parties n'ont en principe pas droit aux dépens et ne seront pas non plus astreintes à s'acquitter des frais de procédure (cf. dans ce sens l'arrêt TC 605 2013 181 et les références citées, excluant de fait l'application tout à la fois de l'art. 133 et de l'art. 139 CPJA in fine).

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 la Cour arrête: I. Le recours est admis et la décision querellée est annulée. La Commission sociale de B. \_\_\_\_\_ alloue une aide matérielle à C. \_\_\_\_\_ à partir du mois de juin 2016 déjà. II. Le montant du solde de l'aide matérielle non encore versée par la Commission sociale de B. \_\_\_\_\_ (CHF 5'826.80) est versé à la Commune recourante. III. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué d'indemnité de partie. IV. Communication. 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 27 septembre 2017/mbo Président Greffière-stagiaire

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