

FR_GERICHTE 605 2019 198 vom 8. April 2020

FR Kantonsgericht, 2020-04-08, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2019_198

FR: FR_GERICHTE 605 2019 198 du 8 avril 2020

IT: FR_GERICHTE 605 2019 198 del 8 aprile 2020

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Recevabilité et pouvoir de cognition.

E. 1.00

986.- 2 personnes 1'509.- 1.53 755.- 3 personnes 1'834.- 1.86 611.- 4 personnes 2'110.-

E. 1.1

A teneur de l'art. 36 de la loi cantonale du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), les décisions sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal. La recourante est la destinataire de la décision attaquée et elle a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Signé par sa mandataire, le recours a par ailleurs été interjeté selon les formes légales et dans le délai prescrit (art. 76 et 79 à 81 du code cantonal de procédure et de juridiction administrative, CPJA, RSF 150.1). Il est ainsi recevable sur le principe.

E. 1.2

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

Grief formel portant sur la motivation de la décision attaquée. La recourante reproche d'abord à la Commission sociale de ne pas avoir suffisamment motivé sa décision sur réclamation. Elle fait ainsi valoir une violation de son droit d'être entendu.

E. 2.1

Garanti par l'art. 29 al. 2 Cst., le droit d'être entendu comprend notamment le droit pour l'intéressé de s'exprimer sur les éléments pertinents avant qu'une décision ne soit prise touchant sa situation juridique, de produire des preuves pertinentes, d'obtenir qu'il soit donné suite à ses offres de preuves pertinentes, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves

Tribunal cantonal TC Page 5 de 18 essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 135 II 286 consid. 5.1, 135 I 279 consid. 2.3). Du droit d'être entendu découle également le droit à la motivation des décisions administratives et judiciaires. L'essentiel est que la décision indique clairement les faits qui sont établis et les déductions juridiques qui sont tirées de l'état de fait déterminant. Il faut, mais il suffit que cette motivation permette à la partie de vérifier que l'autorité ne s'est pas laissée guider par des considérations erronées ou sans pertinence, de se rendre compte de la portée de la décision, et d'accepter ou contester cette dernière sur la base de ce contrôle et de cette compréhension, soit « en connaissance de cause » (ATF 129 I 232 consid. 3.2, 142 II 154 consid. 4.2; DUBEY, Droits fondamentaux, vol. II, 2018, p. 815, n. 4077ss).

E. 2.2

Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 135 I 187 consid. 2.2 p. 190; 126 I 19 consid. 2d/bb p. 24). Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Toutefois, la réparation de la violation du droit d'être entendu doit rester l'exception et n'est admissible que dans l'hypothèse d'une atteinte qui n'est pas particulièrement grave aux droits procéduraux de la partie lésée (voir ATF 137 I 195 consid. 2.3).

E. 2.3

En l'espèce, il ressort clairement de la décision sur réclamation du 21 mai 2019 que 1) aucune aide matérielle n'est accordée pour le mois de février 2019, 2) la situation sera réévaluée pour les mois suivants sur la base des justificatifs de revenus et de charges à produire par la recourante et 3) un traitement dentaire est financé à concurrence de CHF 5'319.40. S'agissant plus particulièrement du premier point, on comprend aisément à la lecture de la décision que le refus d'aide pour le mois de février 2019 découle du constat que le décompte des ressources et des charges calculées selon les normes d'aide sociale figurant dans le « budget mensuel » auquel se réfère l'autorité fait ressortir un solde positif de CHF 1.-. Quant au deuxième point, l'autorité explique que la recourante se trouve dans une situation qualifiée « d'effet de seuil » qui justifie d'examiner pour chaque mois le droit à des prestations sur la base d'une série de documents à produire. Acte étant pris que le troisième point n'est pas litigieux, il en résulte que la motivation de la décision attaquée, bien que succincte, était suffisante pour permettre à la recourante de comprendre les raisons pour lesquelles la Commission sociale a pris sa décision, de se rendre compte de la portée de celle-ci et de la contester « en connaissance de cause » au sens de la jurisprudence rappelée ci-dessus. Elle ne peut dès lors pas se prévaloir d'une violation de son droit d'être entendu, de telle sorte que le recours sera en conséquence rejeté sous cet angle.

E. 2.14

528.- [...]

E. 3

Questions litigieuses sur le fond. Matériellement, le litige porte d'abord sur la question de savoir si la recourante s'est conformée à son devoir de collaboration et si une éventuelle violation de ce devoir pouvait justifier un refus ou une réduction de prestations d'aide

matérielle. Il concerne ensuite le calcul des ressources et les charges qui doivent être prises en considération pour déterminer son droit éventuel à de telles prestations.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 18

E. 4

Règles générales relatives au droit à des prestations d'aide matérielle. 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.

E. 4.1

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).

E. 4.2

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).

E. 4.3

Aux termes de l'art. 5 LASoc, l'aide sociale est accordée dans la mesure où la personne dans le besoin ne peut pas être entretenue par sa famille ou ses proches conformément aux dispositions du Code civil suisse ou de la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe ou ne peut pas faire valoir d'autres prestations légales auxquelles elle a droit. Cette disposition 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 (WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale 1995, p. 77; voir également arrêt TF 2P.16/2006 du 1er juin 2006 consid. 5.1).

E. 5

Normes relatives au calcul de l'aide matérielle. L'art. 22a al. 1 LASoc délègue au Conseil d'Etat la compétence d'édicter les normes de calcul de l'aide matérielle, en se référant aux

normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et après consultation des commissions sociales et des milieux intéressés. En application de cette norme de délégation, le Conseil d'Etat a arrêté l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (l'ordonnance relative à l'aide matérielle; RSF 831.0.12).

Tribunal cantonal TC Page 7 de 18

E. 5.1

L'ordonnance relative à l'aide matérielle prévoit que les dépenses prises en compte pour calculer cette aide comprennent pour l'essentiel un montant forfaitaire pour l'entretien (art. 1 et 2), d'éventuels suppléments d'intégration, les frais complémentaires effectifs liés à une activité lucrative ou non rémunérée (art. 8), les frais de logement (y compris les charges courantes) (art. 11) et les primes d'assurance-maladie obligatoire, déduction faite des réductions accordées par l'Etat, ainsi que certains frais non couverts par ladite assurance (art. 15). S'y ajoutent des prestations circonstancielles couvrant certains besoins propres à l'état de santé ou à la situation économique et familiale particulière du bénéficiaire (art. 12). Enfin, l'ensemble des revenus et la fortune du bénéficiaire et de tous les membres faisant partie du ménage sont pris en considération dans le calcul du budget de l'aide matérielle (art. 13). L'art. 17 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle énonce que les concepts et les normes de calcul de l'aide sociale de la CSIAS s'appliquent à toutes les matières qui ne sont pas réglées spécifiquement dans l'ordonnance, sous réserve des législations spéciales.

E. 5.2

Le forfait mensuel pour l'entretien est déterminé en fonction du nombre de personnes faisant ménage commun, sur la base du tableau suivant (art. 1 al. 3 et art. 2 de l'ordonnance sur l'aide matérielle):

Nombre de personnes dans le ménage	Forfait par mois (CHF)
1	986.-

Echelle d'équivalence: coefficient Forfait par mois par personne (arrondi) (CHF) 1 personne 986.-

E. 5.3

Selon l'art. 11 al. 2 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle, pour déterminer les frais de logement à couvrir par les prestations d'aide matérielle, le Service de l'action sociale fixe des montants maximaux de loyer prenant en considération la situation du marché du logement de la région. A titre d'exemple, le Tribunal cantonal a déjà eu l'occasion de confirmer à l'époque que les montants maximums de CHF 750.- pour une personne seule et de CHF 1'150.- pour un ménage de deux personnes en ville de Fribourg étaient conformes à la situation du marché du logement (voir notamment arrêts TC FR 605 2014 99 du 17 juillet 2014, 605 2013 253 du 23 mars 2015 consid. 3b).

E. 5.3.1

Selon les normes CSIAS (chiffre B.3-1), le loyer est à prendre en compte pour autant qu'il se situe dans les prix du marché immobilier local. 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

Tribunal cantonal TC Page 8 de 18 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 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 (normes CSIAS, chiffre B.3-2 in fine).

E. 5.3.2

Cela étant, le Tribunal fédéral a également 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 a considéré qu'il ne s'agit 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 TF 2P.127/2000 du 13 octobre 2000 consid. 3; voir également arrêt TC FR 605 2013 253 du 23 mars 2015 consid. 3c).

E. 6

Règles relatives au devoir de collaboration. Sous le titre « obligation de renseigner – demandeur », l'art. 24 LASoc concrétise le devoir de collaboration du demandeur d'aide, jugé primordial en droit social (arrêts TC FR 605 2018 26 du 4 février 2019 consid. 4, 605 2012 115 du 16 mai 2012, 605 2012 88 du 1er juin 2012). Cette disposition légale prévoit notamment que la personne qui sollicite une aide matérielle est tenue d'informer le service social de sa situation personnelle et financière de manière complète et de produire les documents nécessaires à l'enquête (al. 1) et que le bénéficiaire d'aide doit informer sans délai le service social de tout changement de sa situation (al. 3), que le service social compétent est autorisé, dans le respect des principes de proportionnalité et de finalité, à faire signer une procuration l'autorisant à requérir des renseignements auprès des services de l'administration publique, des assurances et des tiers (al. 4) et, enfin que le demandeur, en cas de doute sur l'exactitude ou la véracité des renseignements fournis concernant sa situation personnelle et financière, doit délier du secret les services ou tiers nommément désignés afin de permettre aux autorités d'aide sociale de récolter les informations à son sujet qui sont nécessaires à la détermination de son droit à l'aide matérielle (al. 5, 1ère partie).

E. 6.1

Devoir de collaborer en général. Selon la jurisprudence, la maxime inquisitoire applicable dans la procédure en matière d'aide sociale ne dispense pas le requérant de l'obligation d'exposer les circonstances déterminantes pour fonder son droit. Son devoir de collaborer ne libère pas l'autorité compétente de son devoir d'établir les faits mais limite son obligation d'instruire, ce qui conduit à un déplacement partiel du fardeau de la preuve du côté des requérants d'aide sociale. Ceux-ci supportent le fardeau objectif de la preuve qu'ils sont en partie ou entièrement tributaires d'une telle aide en raison d'un manque de moyens propres. Le devoir de collaborer ne peut toutefois être soumis à des exigences trop grandes. C'est pourquoi on ne peut exiger des intéressés qu'ils fournissent des documents qu'ils

Tribunal cantonal TC Page 9 de 18 n'ont pas ou qu'ils ne peuvent se procurer sans complication notable (arrêts TF 8C_702/2015 du 15 juin 2016 consid. 6.2.1; 8C_50/2015 du 17 juin 2015 consid. 3.2.1 et les références). En vertu du principe de proportionnalité, seules peuvent être recueillies les données nécessaires pour traiter la requête. En matière de protection des données personnelles, cela se traduit par le principe de la finalité (ATF 138 I 331 consid. 7.4 et les références; arrêt TF précité 8C_702/2015 du 15 juin 2016 consid. 6.4.1). A l'art. 24 al. 1 LASoc, ce principe est exprimé de manière explicite par les termes « documents nécessaires à l'enquête ».

E. 6.2

Obligation de signer une procuration et/ou de délier des tiers de leur secret fiscal ou bancaire. Les alinéas 4 et 5 de l'art. 24 LASoc sont le résultat de deux projets de loi successifs et de plusieurs interventions devant le Grand Conseil. Ils ont été adoptés le 9 décembre 2010 et sont entrés en vigueur le 1er janvier 2011. Dans son premier message n. 173 du 9 décembre 2009 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale (révision et inspection des dossiers des bénéficiaires) (BGC 2010 III p. 2240 ss), le Conseil d'Etat insiste notamment sur la nécessité de maintenir dans la loi la possibilité pour les services sociaux de faire signer aux demandeurs ou aux bénéficiaires d'aide sociale une procuration, tout en limitant l'étendue de cette procuration, dans le sens que les services sociaux ne pourront demander grâce à cette procuration que des informations nécessaires à l'établissement ou à la vérification des ressources financières, des charges courantes, de l'état civil et de la situation domiciliaire. Puis, dans son message complémentaire n. 214 du 28 septembre 2010 (BGC 2010 III p. 2291ss), il relève que l'art. 24 al. 5 LASoc ajouté au projet initial doit permettre de distinguer les fonctions entre instrument de travail social (voir al. 4) et instrument d'enquête (al. 5). Il instaure ainsi une gradation des différents moyens de recherche d'information entre une personne prête à collaborer mais ne disposant pas des ressources nécessaires à cet effet et une personne soupçonnée d'abus et pour laquelle moyens coercitifs doivent être mis en œuvre afin que les conditions qui déterminent le besoin au sens de la loi puissent être établies et vérifiées. Le message complémentaire précise encore que cette gradation découle de ce qui suit: premièrement, la procuration mentionnée à l'art. 24 al. 4 LASoc n'est généralement pas suffisante en regard de la législation sur la protection des données pour lever le secret de fonction dit qualifié, tel que les secrets fiscal ou bancaire. Pour lever ce type de secret, une autorisation spéciale délivrée par la personne concernée est nécessaire. Deuxièmement, une personne prétendant avoir accompli son devoir d'information et ayant fourni spontanément toutes les données nécessaires, ne peut être forcée d'office à signer une procuration (contraire au consentement libre et éclairé) ni être sanctionnée en cas de refus. Toutefois, si un soupçon d'abus existe, l'art. 24 al. 5 LASoc permet d'exiger la signature d'une personne. A cet effet, les services et tiers devant être déliés du secret doivent être nommément désignés par l'autorité d'aide sociale. Lors des débats, il a été rappelé que les nouveaux alinéas 4 et 5 avaient pour but de compléter les règles déjà existantes concernant le devoir de collaboration et d'information, en introduisant dans le respect de la proportionnalité et de la finalité la possibilité de faire signer au demandeur une procuration autorisant le service social à requérir des renseignements auprès de tiers. Il a également été mentionné que la question de savoir s'il fallait rendre obligatoire la signature d'une procuration ou s'il fallait laisser la formule potestative avait été largement discutée en commission.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 18 Il ressort des débats parlementaires que la seconde solution, finalement retenue, permet notamment de prendre en considération les cas où le respect des devoirs de collaboration et d'information n'est pas remis en question, de telle sorte que la signature d'une procuration n'est pas nécessaire (voir BGC 2010 III 2202ss). Une telle solution est ainsi conforme au principe de proportionnalité. Ce principe exige en effet qu'une mesure restrictive soit apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et que ceux-ci ne puissent être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); en outre, il interdit toute limitation allant au-delà du but visé et il exige un rapport raisonnable entre celui-ci et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts arrêt TF 1C_86/2015 du 20 avril 2016 consid. 3.5.1; ATF 138 I 331 consid. 7.4.3.1). On peut encore ajouter que, comme l'art. 24 al. 1 LASoc relatif au devoir général de renseigner, le texte des art. 24 al. 4 et 5 fait lui aussi expressément référence au principe de finalité, respectivement par les termes « dans le respect des principes de proportionnalité et de finalité » et « les informations [...] qui sont nécessaires à la détermination de son droit à l'aide matérielle ».

E. 6.3

Refus de l'aide matérielle en cas de violation du devoir de collaborer. S'agissant des conséquences d'une violation de l'obligation de renseigner, l'art. 24 al. 2 LASoc énonce que l'aide matérielle peut être refusée si le requérant ne produit pas les documents nécessaires à l'enquête. Cependant, elle ne peut pas être refusée à une personne dans le besoin, même si celle-ci est personnellement responsable de son état. Ces règles se retrouvent dans la jurisprudence selon laquelle une suspension des prestations peut être justifiée lorsque l'intéressé refuse de collaborer à l'instruction des faits déterminants pour l'octroi et la fixation des prestations d'aide financière. Il y a lieu de prononcer une suspension lorsque en raison du non-respect de prescriptions réglant la procédure d'octroi et destinées à clarifier les circonstances déterminantes pour l'allocation et la fixation des prestations, l'autorité ne peut pas examiner si les conditions du droit sont toujours données et si des doutes certains quant à l'existence du besoin d'aide ne peuvent pas être écartés. Lorsque l'octroi de prestations d'aide financière est suspendu sous les conditions restrictives ci-dessus mentionnées, il n'y a pas lieu d'y voir une atteinte aux droits fondamentaux dans la mesure où il est loisible à l'intéressé de réactiver le versement desdites prestations par un comportement coopératif (arrêts TF précités 8C_702/2015 du 15 juin 2016 consid. 6.2.2, 8C_50/2015 du 17 juin 2015 consid. 3.2.2 et les références).

E. 6.4

Réduction ou suppression de l'aide matérielle au titre de responsabilisation du bénéficiaire. Dans le cadre de la délégation prévue à l'art. 22a LASoc, l'art. 10 de l'ordonnance cantonale du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (RSF 831.0.12; ci-après l'ordonnance) contient lui aussi des règles prévoyant la réduction – voire la suppression – de l'aide matérielle au titre de « sanction ». Il en ressort que l'aide matérielle minimale pour l'entretien (minimum vital absolu) prévue à l'art. 4a al. 2 LASoc est de 15 % inférieure aux montants forfaitaires fixés à l'art. 2 de l'ordonnance (al. 1). En cas de manquement, qui ne doit pas forcément être grave, ces montants forfaitaires peuvent être réduits de 5 à 30 % (al. 2). Les réductions sont limitées à douze mois. Les réductions de 20% et plus sont limitées à six mois et ne peuvent être prolongées sans une nouvelle évaluation (al. 3).

Tribunal cantonal TC Page 11 de 18 Les réductions tiennent compte des conséquences pour les enfants faisant partie de l'unité d'assistance et respectent le principe de proportionnalité (al. 4). La suppression de la couverture des besoins fondamentaux (entretien, logement, santé) est même exceptionnellement possible, si le bénéficiaire refuse de manière expresse et répétée de prendre un emploi raisonnablement acceptable qui lui est fourni ou de faire valoir un droit à un revenu de substitution (al. 5). Plutôt qu'une véritable « sanction », ces règles doivent être vues comme une responsabilisation du bénéficiaire de l'aide sociale par rapport aux montants qui lui sont versés par la collectivité et qui représentent une charge qu'il pourrait réduire en fournissant les efforts qu'on peut attendre de lui (voir arrêt TC FR 605 2017 101 du 4 janvier 2018 p. 6).

E. 7

Discussion.

E. 7.1

Devoir de collaborer et conséquences.

E. 7.1.1

En l'espèce, dès les premiers entretiens, la recourante n'a donné suite qu'irrégulièrement et de façon incomplète aux demandes de renseignements formulées par le Service social. Cela ressort des notes d'entretien établies par celui-ci (voir dossier administratif, pièce 49) et reprises dans les observations sur recours: - 1er entretien du 5 décembre 2018: la recourante mentionne son accident en 2014, la séparation d'avec son mari, un problème d'appartement lié à une résiliation avec effet au 31 décembre 2018 pour non-paiement du loyer, l'existence de traitements médicaux, les primes d'assurance- maladie de CHF 538.- pour elle-même et ses trois enfants, la fin des indemnités journalières de l'assurance-accidents au 31 janvier 2019, le versement de contributions d'entretien en faveur d'elle-même et de ses enfants de CHF 2'500.- le 25 du mois et CHF 840.- le 15 du mois (y compris les allocations familiales), le séjour de son mari à C._____ d'abord pour des vacances mais prolongé en raison du décès de la mère de celui-ci, ainsi que l'apprentissage du fils aîné pour lequel il perçoit un salaire de CHF 350.- auquel s'ajoute une rente d'orphelin de CHF 809.- par mois. A l'occasion de cet entretien, la recourante a reçu un montant de CHF 300.- à titre d'avance sur prestations d'aide matérielle. - 2ème entretien du 17 décembre 2018: suite à cet entretien, à la demande de la recourante qui l'informe à ce moment qu'elle a rattrapé son retard dans le paiement d'un loyer et d'un solde de charges le 24 novembre 2018 (voir photocopie d'une page de livret de récépissé de la poste attestant le versement de deux loyers de CHF 1'780.- et d'un solde de charges de CHF 216.85; dossier administratif pièce 12), l'assistant social en charge du dossier effectue des démarches auprès de la gérance pour obtenir des renseignements. La gérance lui envoie alors une copie d'une lettre déjà envoyée le 6 décembre 2018 à la recourante et à son mari, par laquelle elle accepte de « suspendre » la résiliation jusqu'à la fin du mois de mars 2018 pour autant que les prochains loyers soient réglés dans le délai imparti. - 3ème entretien du 14 janvier 2019: la recourante indique que ses médecins vont relancer la procédure de demande de prestations de l'assurance-invalidité. Son fils vient d'arrêter son apprentissage (1ère année) et va en chercher un autre. Elle est très angoissée et pleure. Elle s'effondre lorsque l'assistant social en charge de son dossier l'informe des modalités de calcul pour l'octroi d'une aide matérielle et lui indique qu'il n'y aura peut-être pas – ou alors peu – d'aide financière. Il lui demande de remplir le formulaire de demande de réduction de prime

Tribunal cantonal TC Page 12 de 18 pour l'assurance-maladie, de le transmettre à la Caisse de compensation et d'apporter lors du prochain entretien ses relevés de compte pour les trois derniers mois, sa police d'assurance responsabilité civile/ménage. - 4ème entretien du 18 février 2019: la recourante n'apporte qu'une partie des documents demandés, notamment des extraits mensuel du compte D. _____, mais selon toute vraisemblance pas d'extrait concernant le compte E. _____ (voir extrait daté du 18 février 2019 pour la période du 1er novembre 2018 au 18 février 2019). Il manque en tout cas les polices d'assurance-maladie et la demande de réduction de prime n'a pas été envoyée. C'est l'assistant social en charge du dossier qui fera cet envoi le 21 février 2019. - 5ème entretien du 17 avril 2019: la recourante indique qu'elle n'a pas de nouvelle de la demande de réduction de prime d'assurance-maladie, que son fils aîné reçoit toujours la rente d'orphelin, mais plus les prestations complémentaires et l'allocation de formation (ces indications ressortaient également de la réclamation déposée le 15 avril 2019). Il lui est demandé de signer une procuration afin que l'assistant social en charge de son dossier puisse demander des nouvelles de son dossier à l'Office de l'assurance-invalidité. Elle souhaite d'abord faire lire le formulaire de procuration à son avocate. - 6ème entretien du 15 mai 2019: la demande de réduction de primes de l'assurance-maladie est toujours en attente. La recourante indique que son avocate doit encore revoir quelques détails de la procuration et qu'elle la signera peut-être ensuite. Elle a reçu un rappel de la gérance en lien avec un nouveau solde de charges impayé, pour un montant de CHF 466.50, ainsi qu'un rappel concernant la prime d'assurance responsabilité civile/ménage. Suite à cet entretien, la recourante reçoit le 20 mai 2019 une aide matérielle de CHF 656.50 qui s'ajoute à une avance versée le 15 mai 2019, afin qu'elle puisse s'acquitter de ces deux factures. Puis, dans le cadre de la décision sur réclamation du 24 juin 2019, le financement d'un traitement dentaire lui est octroyé à concurrence de CHF 5'319.40. - 7ème entretien du 8 juillet 2019: la recourante refuse toujours de signer la procuration. Le Service social lui a versé CHF 300.- le 27 juin 2019 car elle indiquait ne plus rien avoir dans le frigo. Elle n'a pas fait les démarches auprès du Service de l'action sociale (Burapa) pour obtenir des avances et/ou une aide au recouvrement des contributions d'entretien versées irrégulièrement par son mari. Son avocate va déposer une requête d'avis aux débiteurs pour que ces contributions lui soient versées directement par l'employeur de son mari. La recourante doit également demander au Service cantonal des contributions un avis de taxation pour permettre à la Caisse de compensation de statuer sur sa demande de réduction de primes de l'assurance-maladie. - 8ème entretien du 5 août 2019: la recourante indique qu'elle aurait fait les démarches pour obtenir auprès du Service cantonal des contributions pour obtenir son avis de taxation 2017, mais qu'elle ne l'aurait pas encore reçu. Il y a plusieurs autres démarches qu'elle devrait effectuer en lien avec sa situation (avancement de la procédure d'assurance-invalidité, mise du contrat de bail à loyer à son seul nom, demande de paiement par acomptes d'une facture d'électricité). - 9ème entretien prévu le 23 septembre 2019: la recourante annule cet entretien le jour-même car son mari a versé les contributions d'entretien qu'il lui devait.

Tribunal cantonal TC Page 13 de 18 Les éléments qui précèdent mettent en évidence les difficultés que rencontre la recourante dans l'organisation de ses affaires administratives, notamment dans le suivi des démarches qui doivent lui permettre d'obtenir des ressources (avances sur contributions d'entretien ou aide au recouvrement) ou des réductions de charges (réduction de primes d'assurance-maladie). Ces difficultés peuvent par ailleurs probablement aussi expliquer, à tout le moins en partie, le manque d'empressement qu'elle

a eu à transmettre au Service social les documents qui devaient permettre à celui-ci d'établir aussi précisément que possible son « budget d'aide sociale » récapitulant ses ressources et ses charges.

E. 7.1.2

C'est dans ce contexte que le Service social a requis la recourante de signer une procuration l'autorisant à demander tous les renseignements nécessaires pour vérifier l'état de sa situation personnelle et financière, avec les précisions suivantes: « l'autorisation est donnée en particulier afin de vérifier les éventuels montants à recevoir provenant de rentes ou de capital AVS- AI, LPP, prestations de chômage, salaires ou de tout autre revenu qui pourront être vraisemblablement être restitués jusqu'à concurrence de l'aide financière accordée. Les instances concernées ci-dessus sont ainsi autorisées à délivrer tout renseignement ou toute décision au service social de B. _____ . Il en est de même pour la poste ou tout établissement bancaire que le service social contacterait dans le but d'obtenir un extrait pour tout compte ouvert à leur propre nom ou à toute personne avec qui ils font ménage commun. Ils autorisent également employeurs, logeurs, médecins, assurances maladie ou autres à transmettre tout renseignement, y compris les éléments médicaux que le service social sollicitera. » Il peut être concédé à la recourante que cette procuration couvre très largement les divers types de renseignements qui pourraient être demandés à un large éventail de tiers concernés. Elle n'est pas non plus limitée dans le temps et ne désigne pas nommément les personnes autorisées à agir en tant que représentant. Par ailleurs, sa formulation, notamment l'utilisation à deux reprises du verbe « vérifier » – qui aurait par exemple pu être remplacé ou complété par « établir » – la fait apparaître comme un instrument d'enquête d'éventuels abus, au sens de l'art. 24 al. 5 LASoc, alors même qu'elle n'est pas assez spécifique pour permettre la levée des secrets bancaire ou fiscal et qu'elle semble plutôt utilisée dans les faits comme un instrument de travail social, au sens de l'art. 24 al. 4 LASoc (sur la distinction, voir ci-dessus consid. 6.2). En conséquence, la Commission sociale concernée est invitée à revoir sa pratique et son formulaire de procuration. A cet effet, elle pourra s'inspirer des recommandations émises dans le concept sur le dispositif de prévention et de contrôle des abus dans l'aide sociale établi le 17 avril 2015 par la Direction de la santé et des affaires sociales, ainsi que des formulaires de procuration, au sens de l'art. 24 al. 4 LASoc, et d'autorisation spéciale, au sens de l'art. 24 al. 5 LASoc, établis par le Service de l'action sociale (voir www.fr.ch/sasoc, rubriques aide sociale, inspection et révision dans l'aide sociale; voir également avis du 24 juin 2008 de la commission LAS/questions juridiques de la CSIAS, www.fr.ch/sasoc, rubriques aide sociale, les envois trimestriels de l'aide sociale, n. 242). Cela étant, il ressort du dossier que, quoi qu'en dise la recourante en soutenant que l'assistant social en charge du dossier lui aurait dit qu'elle ne recevrait rien tant qu'elle n'aurait pas signé la procuration qui lui était soumise, la Commission sociale ne s'est pas fondée sur le refus de signer la procuration pour refuser ou réduire des prestations d'aide matérielle. Au contraire, elle a indiqué dans sa décision sur réclamation que les ressources de la recourante lui permettaient de couvrir ses charges pour le mois de février 2019 et que, pour la suite, celle-ci devait transmettre au Tribunal cantonal TC Page 14 de 18 service social pour chaque mois les justificatifs permettant d'établir sa situation financière. Cette position s'est du reste traduite dans les faits par l'octroi d'une aide matérielle de CHF 756.50 en mai 2019 pour couvrir deux factures de solde de charges locatives et de prime d'assurance responsabilité civile et ménage, ainsi que par l'octroi en juin 2019 du financement d'un traitement dentaire, à

concurrence de CHF 5'319.40. La Commission sociale n'a ainsi ni refusé, ni réduit des prestations d'aide matérielle au motif que la recourante refusait la signature de la procuration qu'elle était invitée à signer. Elle ne paraît du reste pas non plus avoir refusé ou réduit ses prestations en se basant plus généralement sur les reproches qu'elle formule en lien avec les difficultés de collaboration mises en évidence dans ses observations.

E. 7.2

Calcul du « budget d'aide sociale ». Sur le vu de ce qui précède, il convient d'examiner le calcul des ressources et des charges sur lequel la Commission sociale s'est fondée pour refuser l'octroi de prestations d'aide matérielle à la recourante pour le mois de février 2019. Dans cette démarche, même si la réclamation du 24 juin 2019 ne se prononce formellement que sur ce mois, il se justifie par économie de procédure d'envisager également l'évolution de ces ressources et charges durant les mois suivants, dans les limites des informations figurant au dossier. Sur le plan des ressources, la Commission sociale a retenu pour la période à partir de février 2019 des montants de CHF 3'340.- au titre de contributions d'entretien, y compris les allocations familiales et de formation, et de 809.- correspondant à la rente d'orphelin perçue pour le fils aîné de la recourante. Celle-ci affirme que les contributions d'entretien sont légèrement inférieures (CHF 3'310.-). La décision de mesures protectrices de l'union conjugale du 6 décembre 2020 prévoit le versement de contributions mensuelles de CHF 1'200.- en faveur de chacun des deux enfants que la recourante a eus avec son mari et de CHF 250.- en faveur de celle-ci, soit un total de CHF 2'650.-, auquel s'ajoutent les allocations familiales. Selon une attestation établie le 30 avril 2019 par la Caisse de compensation, celles-ci s'élèvent à CHF 230.- par enfant. C'est donc bien un montant de CHF 3'310.- qui aurait dû être retenu par la Commission sociale. Quant aux prestations versées en faveur du fils aîné de la recourante, il ressort du dossier qu'elles se limitent dès le 1er janvier 2019 à une rente d'orphelin de CHF 827.- et à une participation forfaitaire à la prime d'assurance-maladie de CHF 113.- (voir pièce 3 annexée à la réclamation du 15 avril 2019). Les ressources à prendre en considération pour le mois de février 2019 (et pour les mois suivants) s'élevaient ainsi à CHF 4'250.- au total, sans qu'il soit nécessaire d'examiner à ce stade la question d'un éventuel revenu que le fils aîné de la recourante aurait éventuellement réalisé dans une autre activité suite à la fin de son apprentissage à fin janvier 2019. Quant aux charges, la Commission sociale a retenu pour la période à partir de février 2019 des montants mensuels de CHF 1'500.- pour le loyer, CHF 2'110.- de forfait d'entretien pour un ménage de quatre personnes et CHF 538.- au total pour les primes d'assurance-maladie pour la recourante, son fils cadet et sa fille. La recourante revendique quant à elle la prise en considération de son loyer effectif de CHF 1'640.-, charges comprises, et des primes d'assurance-maladie effectives qui s'élèveraient au total à CHF 538.- (CHF 378.50 + 2 fois CHF 83.90).

Tribunal cantonal TC Page 15 de 18 S'agissant d'abord du loyer, la Commission sociale l'a limité au montant de CHF 1'500.- correspondant aux normes qu'elle applique depuis le 1er janvier 2016 pour déterminer le coût de logement maximal pour un ménage de quatre personnes, en prenant en considération la situation du marché du logement. Sur ce point, il peut certes être admis que le montant de CHF 1'500.- se situe encore dans les limites de ce marché à B. _____ pour un logement de 4 pièces ou 4 pièces et demie permettant d'accueillir un ménage formé d'un parent et de 3 enfants. Toutefois, ce constat ne signifie pas que la Commission sociale pouvait d'emblée, alors que la recourante venait de se séparer et de formuler une demande d'aide matérielle, limiter sa prise en charge à ce

montant forfaitaire alors que son loyer effectif était de CHF 1'640.-, charges comprises. En effet, selon les recommandations des normes CSIAS et la jurisprudence du Tribunal fédéral (voir ci-dessus consid. 5.3.1 et 5.3.2) elle aurait au contraire dû, si elle jugeait ce loyer excessif, examiner si une solution raisonnable et plus économique pouvait effectivement être trouvée et, dans l'affirmative, impartir à la recourante un délai pour trouver un logement correspondant à la norme fixée. Dans cette attente, c'est le loyer effectif qui devait être pris en compte. Concernant ensuite le forfait de CHF 2'110.- pour un ménage de 4 personnes, il ne paraît plus être contesté, même si la recourante persiste à présenter un calcul de ses charges mensuelles effectives qui seraient largement supérieures à ce montant. Quant aux primes d'assurance-maladie, il ressort des décomptes de primes figurant au dossier et des polices d'assurance valables à partir du 1er mars 2019 que les primes mensuelles nettes s'élèvent à CHF 467.80 pour la recourante et CHF 87.50 pour chacun de ses trois enfants, soit un total de CHF 730.30 par mois. Enfin, on peut également admettre avec la recourante qu'à ces montants s'ajoutent des frais médicaux – qu'elle invoque cependant expressément pour la première fois dans son mémoire de recours – à concurrence d'un montant mensuel de CHF 153.85 pour la période du 1er janvier 2019 au 15 juillet 2019. Ainsi, le « budget d'aide sociale » de la recourante pour les mois à partir de février 2019, tenant compte rétrospectivement de l'ensemble des éléments disponibles dont certains n'ont été produits que plusieurs mois plus tard, comprend des ressources de CHF 4'250.- (CHF 3'310 + CHF 827.- + 113.-) et des charges de CHF 4'634.- (CHF 1'640.- + CHF 2'110.- CHF 730.- + CHF 154.-), soit un déficit mensuel de CHF 384.-. Ce montant ne prend pas en considération ni les éventuelles ressources supplémentaires que la recourante pourrait avoir obtenues, ni les charges irrégulières qui ont été financées par le Service social (frais de dentiste, prime d'assurance responsabilité civile/ménage et solde de charges).

E. 7.3

Examen des conclusions formulées et sort du recours S'écartant largement des calculs de « budget d'aide sociale » discutés ci-dessus, la recourante conclut dans son mémoire du 30 juillet 2019 au versement d'une aide matérielle rétroactive pour les dettes accumulées depuis le début de l'année 2019, soit un montant de CHF 9'405.65 correspondant à la dette qu'elle a accumulée envers l'assurance-maladie depuis le mois de janvier 2019, y compris les frais de sommation et de poursuite.

E. 7.3.1

La recourante fonde principalement ces conclusions sur l'affirmation selon laquelle son mari ne s'acquitte qu'irrégulièrement et pas entièrement des pensions dues. A cet égard, il faut constater d'abord que, en dépit des conseils formulés dans ce sens par l'assistant social en charge

Tribunal cantonal TC Page 16 de 18 de son dossier, la recourante a tardé à s'adresser au Service de l'action sociale pour obtenir une aide au recouvrement régulier de ces pensions. Puis qu'elle a fait appel à sa mandataire qui a entrepris des démarches judiciaires dans ce sens, selon toute vraisemblance avec succès (voir le courriel du 23 septembre 2019 par lequel la recourante a annulé l'entretien prévu le même jour car son mari avait versé les contributions d'entretien qu'il lui devait). Il en résulte que la recourante ne peut pas se prévaloir des difficultés qu'elle a rencontrées dans le recouvrement des contributions d'entretien pour obtenir que la Commission sociale prenne en charge rétroactivement des dettes, En effet, elle a finalement obtenu ces contributions d'entretien qui devaient dès lors

justement servir au remboursement de ces dettes. Il faut par ailleurs relever que, même si le nouveau calcul des ressources et charges effectué ci-dessus fait ressortir un « déficit ordinaire » de CHF 384.- par mois à partir de février 2019, ce calcul prend en considération un montant de CHF 730.- au titre de primes d'assurance-maladie. Or, vu la demande de réduction de primes envoyée par le Service social en février 2019 et la situation financière difficile de la recourante, celle-ci devrait selon toute vraisemblance obtenir rétroactivement dès ce mois une réduction importante de ce montant, susceptible de réduire ce déficit à CHF 0.-. Dans ces conditions, tout droit à une aide matérielle versée à titre rétroactif devrait déjà être nié pour cette seule raison.

E. 7.3.2

A cela s'ajoute que le principe de subsidiarité de l'aide sociale (voir ci-dessus consid. 4.3) implique qu'elle n'est fournie que pour faire face à la situation actuelle et future, de telle sorte qu'elle ne donne en principe pas droit à des prestations rétroactives même si, au moment de l'existence du besoin, un droit à l'aide sociale existait. Une exception à ce principe est en particulier envisageable pour la prise en charges de dettes passées si le non-paiement de celles-ci pourrait entraîner une nouvelle situation d'urgence à laquelle seule l'aide sociale serait en mesure de remédier (voir arrêt notamment arrêt TC FR 605 2015 154 du 15 décembre 2015 consid. 3a, faisant référence aux dettes liées à des arriérés de loyer qui pourraient conduire à la résiliation du bail et à une aggravation de la précarité de la personne concernée). La situation de la recourante ne remplit toutefois pas cette condition. En effet, celle-ci mentionne dans son recours (p. 8) qu'elle a fait l'objet de plusieurs procédures de poursuite qui ont abouti à de nombreux actes de défaut de biens, de telle sorte que sa situation ne serait pas globalement péjorée si les dettes accumulées auprès de son assurance-maladie pour la période du 1er janvier 2019 au 31 juillet 2019 devaient par hypothèse rester impayées. Il s'ensuit le rejet de la conclusion formulée sous chiffre 4 du recours et tendant au versement d'une aide matérielle rétroactive de CHF 9'405.65 pour la période allant jusqu'au 31 juillet 2019.

E. 7.3.3

Quant à la conclusion formulée sous chiffre 3 du recours, visant à l'octroi d'une aide matérielle en faveur de la recourante, sans autre précision, il n'est pas clair si elle a une portée indépendante de celle rejetée ci-dessus. Quoiqu'il en soit, si elle devait viser la période à partir du 1er août 2019, il faudrait constater que la Cour de céans ne serait pas en mesure de vérifier son bien-fondé, en l'absence d'indications à partir de cette date sur la situation de la recourante et de sa famille, notamment en lien avec le nouveau contrat d'apprentissage que son fils aîné semble avoir conclu à cette période.

Tribunal cantonal TC Page 17 de 18

E. 7.3.4

Le recours sera ainsi rejeté et il appartiendra à la Commission sociale, si tel n'a pas encore été le cas, d'examiner le droit de la recourante à des prestations d'aide matérielle pour la période au-delà du 1er août 2019.

E. 8

Frais et dépens.

E. 8.1

Vu le sort du recours, des frais de justice devraient être mis à la charge de la recourante. Toutefois, vu la nature du litige et sa situation financière précaire, il est renoncé au prélèvement de frais de procédure, en application de l'art. 129 let. a CPJA.

E. 8.2

Il n'est pas alloué de dépens.

E. 9

Assistance judiciaire.

E. 9.1

En vertu de l'art. 29 al. 3 Cst., toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a le droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite, ainsi qu'à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. Sur le plan cantonal, selon l'art. 142 al. 1 CPJA, a droit à l'assistance judiciaire la partie qui ne dispose pas de ressources suffisantes pour supporter les frais d'une procédure sans s'exposer à la privation des choses nécessaires à son existence et à celle de sa famille (al. 1). L'assistance n'est pas accordée lorsque la procédure paraît d'emblée vouée à l'échec (al. 2). D'après l'art. 143 al. 2 CPJA, l'assistance judiciaire comprend notamment, si la difficulté de l'affaire la rend nécessaire, la désignation d'un défenseur, choisi parmi les personnes habilitées à représenter les parties;

E. 9.2

En l'espèce, il ne peut être considéré que le recours était d'emblée voué à l'échec, quand bien même les chances de succès semblaient réduites. Par ailleurs, il a été constaté que les griefs formulés quant au formulaire de procuration soumis pour signature à la recourante et quant aux montants de certaines charges retenues dans le cadre de son « budget d'aide matérielle » se sont avérés bien-fondés. L'assistance d'un avocat pour la procédure de recours peut être admise comme nécessaire. Enfin, la condition de l'indigence est manifestement remplie.

E. 9.3

En conséquence, il convient de mettre le recourant au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite totale dans la cause 605 2019 198 et de lui désigner comme défenseure d'office la mandataire choisie. Celle-ci a droit à une indemnité à ce titre. Considérant la difficulté toute relative de la cause et le temps nécessaire aux opérations effectuées dans la procédure, il se justifie de fixer l'indemnité à CHF 3'209.45, soit CHF 2'880.- correspondant à 16 heures de travail, CHF 100.- de forfait pour les débours et CHF 229.45 de TVA. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 18 de 18 la Cour arrête : I. Le recours (605 2019 198) est rejeté. II. Il n'est pas perçu de frais. III. Il n'est pas alloué de dépens. IV. La requête d'assistance judiciaire (605 2019 199) est admise et Me Nicole Schmutz Larequi est désignée défenseure d'office du recourant. Une indemnité de CHF 3'209.45 (CHF 2'980.- plus CHF 229.45 de TVA) est allouée à celle-ci et mise à la charge de l'Etat de Fribourg. IV. Notification. 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 8 avril 2020/msu Le Président : La Greffière-stagiaire :

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