

FR_GERICHTE 605 2022 201 vom 2. Juni 2023

FR Kantonsgericht, 2023-06-02, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2022_201

FR: FR_GERICHTE 605 2022 201 du 2 juin 2023

IT: FR_GERICHTE 605 2022 201 del 2 giugno 2023

Regeste

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

Erwägungen

E. 23

novembre 2022 contre la décision sur réclamation du 20 octobre 2022, concluant avec suite d'une indemnité de partie à la modification de celle-ci, dans le sens où « il est renoncé à la constitution et à l'inscription de l'hypothèque légale envisagée, acte étant pris que la cédula hypothécaire de CHF 150'000.- couvre déjà suffisamment la dette sociale ». Elle conclut également à ce qu'un montant de CHF 9'100.- soit déduit du montant de l'aide sociale qu'on lui réclame. A l'appui de son mémoire, elle fait essentiellement valoir que sa dette sociale est déjà couverte par une cédula hypothécaire, expliquant que cette seconde garantie immobilière, non nécessaire et selon elle inadmissible, d'autant plus que la Commission sociale aurait l'intention de lui faire supporter les frais de constitution de cette hypothèque. A côté de cela, elle fait valoir qu'une partie de l'aide sociale qui lui a été accordée l'avait été dans le cadre d'une mesure assimilable à une mesure de réinsertion sociale et qu'elle n'était dès lors pas remboursable. Le montant de sa dette sociale ressortant des décomptes devrait donc être réduit de CHF 9'100.-. Dans ses observations du 13 février 2023, la Commission sociale propose le rejet du recours. Elle fait pour sa part remarquer que si, en effet, la recourante n'est actuellement plus à l'aide sociale, elle pourrait néanmoins un jour à nouveau l'être, notamment en cas de suppression ou de diminution de ses PC, et que la constitution d'une nouvelle garantie immobilière se justifierait déjà pour cette raison même. Quant à l'aide accordée que la recourante voudrait voir assimiler à une mesure de réinsertion sociale, elle ne saurait l'être dès lors qu'elle avait été octroyée sur la base d'un contrat LEMT, soit un contrat de durée limitée au sens de la loi sur l'emploi et le marché du travail, en vertu d'un arrangement avec les autorités de chômage. A l'issue d'un second échange des écritures, les parties campent sur leurs positions.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 10 Il sera fait état du détail des arguments soulevés par elles dans les considérants en droit du présent arrêt, dans le cadre desquels seront notamment examinés leurs moyens de preuve. en droit 1. Recevabilité du recours Selon l'art. 36 de la loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 (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). Interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative [CPJA; RSF 150.1]), le présent recours est recevable à la forme. Le Tribunal cantonal peut dès lors en examiner les mérites. 2. Droit à l'aide sociale Selon l'art. 12 de la Constitution fédérale du 18 juin 1999 (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. Les étrangers peuvent également invoquer ce droit, indépendamment de leur statut du point de vue de la police des étrangers (ATF 121 I 367 consid. 2d). 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. 3. Aide sociale, principes La LASoc régit l'aide sociale accordée par les communes et l'Etat aux personnes domiciliées, séjournant ou de passage dans le canton (art. 1er al. 1 LASoc). 3.1. 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). 3.2. 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). La mesure

Tribunal cantonal TC Page 4 de 10 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). 4. Aide matérielle et mesures d'insertion sociale 4.1. Selon l'art. 4a LASoc, un contrat d'insertion sociale individualisé peut être conclu avec la personne dans le besoin. Sa nature juridique est celle d'un contrat de droit administratif (al. 1). Dans la mesure où le contrat d'insertion sociale est en adéquation avec les capacités et les potentialités de la personne dans le besoin, cette dernière y est astreinte. Si elle refuse le projet d'insertion sociale proposé, l'aide matérielle peut être réduite jusqu'au minimum défini dans les normes relevant de l'article 22a al. 1 (al. 2). Dans le contrat d'insertion sociale est définie la mesure d'insertion sociale reconnue comme contre-prestation (al. 3). 4.2. L'art. 4c al. 1 LASoc précise que, pendant la durée du contrat d'insertion sociale, la personne dans le besoin reçoit une aide matérielle fondée sur les normes relevant de l'article 22a al. 1 et majorée d'un montant incitatif. 4.3. L'aide matérielle reçue conformément à l'art. 4c n'est pas remboursable (art. 29 al. 1 LASoc). 5. Mesures d'insertion sociale au sens de la LEMT La loi cantonale sur l'emploi et le marché du travail (LEMT ; RSF 866.1.1), qui vise à favoriser le partenariat social, à garantir un marché de l'emploi équilibré et préservé de toute distorsion ainsi qu'à promouvoir et assurer la sécurité et la santé au travail (art. 1 al. 1 LEMT), prévoit également la mise sur pied de mesures cantonales d'insertion professionnelle (art. 79 et ss LEMT). 5.1. A cette occasion, le Service public de l'emploi (SPE) collabore avec le service chargé des questions sociales et les autres services sociaux compétents, pour rechercher des solutions d'insertion professionnelle intégrant notamment l'octroi de mesures cantonales en faveur des demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiant ou ayant bénéficié d'autres prestations sociales cantonales ou communales (art. 86 al. 1 LEMT). L'Office régional de placement (ORP) peut ainsi placer dans des programmes d'emploi les bénéficiaires qui, malgré les démarches entreprises, n'ont pu se réinsérer durablement sur le marché du travail (art. 90 al. 1 LEMT). 5.2. Le programme d'emploi consiste en une occupation professionnelle de durée déterminée auprès d'entreprises ou de collectivités publiques (art. 89 al. 1 LEMT). Un contrat de travail de durée déterminée est conclu entre le participant ou la participante au programme et le SPE

(art. 93 al. 1 LEMT). L'organisateur du programme d'emploi s'engage à former le demandeur ou la demandeuse d'emploi sur sa place de travail en lui assurant un encadrement adéquat (art. 91 al. 1 LEMT). 5.3. Ces mesures ne constituent toutefois pas des prestations au sens de la loi sur l'aide sociale (art. 79 al. 2 LEMT).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 10 6. Remboursement, garantie Selon l'art. 31 al. 1 LASoc, les biens immobiliers d'une personne ayant bénéficié d'une aide matérielle sont grevés d'une hypothèque légale (art. 73 LACC) qui doit être inscrite au registre foncier et qui garantit le remboursement de l'aide matérielle accordée et des éventuels frais y relatifs. L'inscription de cette hypothèque est requise par le Service social compétent. 6.1. L'art. 836 du Code Civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210) régit le cas des hypothèques légales de droit cantonal. Ainsi, lorsque le droit cantonal accorde au créancier une prétention à l'établissement d'un droit de gage immobilier pour des créances en rapport direct avec l'immeuble grevé, ce droit est constitué par son inscription au registre foncier (al. 1). Si des hypothèques légales dépassant CHF 1'000.- naissent sans inscription au registre foncier en vertu du droit cantonal et qu'elles ne sont pas inscrites au registre foncier dans les quatre mois à compter de l'exigibilité de la créance sur laquelle elles se fondent ou au plus tard dans les deux ans à compter de la naissance de la créance, elles ne peuvent être opposées, après le délai d'inscription, aux tiers qui se sont fondés de bonne foi sur le registre foncier. 6.2. L'art. 73 de la loi d'application du Code Civil suisse du 10 février 2012 (LACC ; RSF.150.1), qui se réfère précisément à l'art. 836 CC, prévoit notamment que la garantie par hypothèque légale des créances de droit public est fondée sur les lois spéciales (al. 1). Les hypothèques légales existent sans inscription. Le créancier ou la créancière peut toutefois décider de l'inscription. La réquisition est faite par le créancier ou la créancière ou par le service chargé de l'encaissement (al. 2). Les hypothèques légales priment les droits de gages conventionnels et concourent à parité de rang entre elles (al. 3). Les dispositions légales contraires sont réservées (al. 4). En tant que loi plus spécifique, l'art. 31 al. 1 LASoc, qui impose l'inscription de l'hypothèque légale, prime l'art. 73 al. 2 LACC qui réserve uniquement la possibilité d'une telle inscription et prévoit que l'hypothèque légale existe même sans inscription (voir également le Message 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 p. 2243 précisant que l'inscription au registre foncier se justifie en raison du risque que représente une hypothèque légale pour un acheteur de bonne foi). 6.3. Dans sa lettre circulaire aux Services sociaux régionaux et aux commissions régionales, intitulée « Information concernant l'hypothèque légale et les gages immobiliers », mise à jour le 16 mars 2018 (voir www.fr.ch/dsas/sasoc, onglets « aide sociale », « Les envois trimestriels de l'aide sociale »), le Service cantonal de l'action sociale (SASoc) précise les rapports entre les dispositions légales qui précèdent. Il relève notamment que l'art. 31 al. 1 LASoc doit être lu en relation avec l'art. 836 CC. Ainsi, seules les créances en rapport direct avec l'immeuble, soit notamment les dépenses relatives aux intérêts hypothécaires ou à d'autres frais (amortissement obligatoire, assurance-incendie, etc.) peuvent faire l'objet d'une inscription d'hypothèque légale en faveur du Service social concerné. Le SASoc indique ensuite que pour les autres dépenses d'aide sociale, soit en particulier les dépenses correspondant au budget d'entretien mensuel, le remboursement de l'aide matérielle y relative peut toujours être garanti par une cédula hypothécaire. Sur cette base, tout en relevant que l'hypothèque légale a l'avantage de primer les droits de gages conventionnels, il recommande d'attendre que l'aide ait duré au moins deux ans et représente au

Tribunal cantonal TC Page 6 de 10 moins CHF 10'000.- avant de requérir l'inscription d'une telle hypothèque. Surtout, il relève que la garantie immobilière pour le remboursement de l'aide matérielle sous la forme d'une cédula hypothécaire de registre paraît non seulement plus simple, moins coûteuse et adaptée aux besoins des services sociaux, mais présente aussi l'avantage de ne pas être limitée aux seules dépenses en lien direct avec l'immeuble. En conclusion, le SASoc enjoint les services sociaux à veiller à ne pas cumuler les garanties en demandant à la foi l'inscription d'une hypothèque légale et d'une cédula hypothécaire pour les mêmes dépenses. Il semble ainsi recommander en priorité la constitution d'une cédula hypothécaire avec l'accord du bénéficiaire et précise qu'en cas de refus, il reste la possibilité d'inscrire une hypothèque légale. 7. Principe de la proportionnalité Le principe de proportionnalité, dont la violation peut être invoquée de manière indépendante dans un recours en matière de droit public (cf. art. 95 al. 1 let. a LTF; ATF 140 I 257 consid. 6.3.1; 134 I 153 consid. 4.1 et les références citées) commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (ATF 140 I 257 précité consid. 6.3.1; 140 II 194 consid. 5.8.2). 8. La recourante conteste deux choses. Tout d'abord, devoir rembourser certaines des aides matérielles accordées, non remboursables et dès lors erronément prises en compte dans l'établissement de sa dette sociale. Elle s'oppose ensuite à l'inscription d'une hypothèque légale sur son immeuble pour garantir le remboursement de dite dette sociale, ceci alors même que le Service social dispose à cet égard déjà d'une cédula hypothécaire. Qu'en est-il ? 9. Etendue du remboursement Dans ses écritures, la recourante soutient que l'aide accordée dans le cadre de mesures assimilables à des mesures de réinsertion sociale ne serait pas remboursable et devrait ainsi ne pas être retenue dans la fixation du montant que la Commission sociale souhaite voir garantir. Elle ne saurait en l'espèce être suivie. 9.1. D'une part, la mesure en question n'était pas une mesure de réinsertion sociale (MIS) stricto sensu, organisée par l'entité communale à laquelle est rattachée la Commission sociale, mais une mesure LEMT au sens de la loi sur l'emploi et le marché du travail (contrat de droit administratif de durée déterminée de trois mois pour les personnes sans droit aux prestations de chômage), mise sur pied avec le concours de l'ORP, en collaboration avec les services sociaux Lacs.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 10 Cette mesure s'est déroulée du 1er janvier 2018 au 31 mars 2018, auprès de l'Ecole des métiers de Fribourg, une institution cantonale (cf. contrat du 8 janvier 2018). 9.2. D'emblée, on fera remarquer que les mesures cantonales d'insertion professionnelles ne constituent pas des prestations au sens de la loi sur l'aide sociale (art. 79 al. 2 LEMT). Par ailleurs, l'activité exercée dans le cadre de cette mesure ne saurait constituer un travail au profit de la collectivité publique ayant fourni une aide matérielle et exercé en contrepartie de celle-ci. Car c'est dans cette optique que devrait en effet se comprendre, au niveau du droit cantonal qui consacre l'obligation de rembourser l'aide sociale, l'exception à ce principe, prévue à l'art. 4a LASoc. 9.3. En l'espèce, les salaires perçus par la recourante, qui dépassaient de peu l'aide matérielle accordée (CHF 2'756.- brut au lieu de CHF 2'400.- net [cf. journal des Services sociaux, p. 34]), ont été payés par le Service public de l'emploi (SPE). S'ils ont certes été versés directement sur le compte des Services sociaux, cela en vertu d'une cession de créance (cf. « déclaration de cession » signée le 5 janvier 2018), cela ne suffit toutefois pas encore à suppléer l'absence d'un lien entre le travail accompli par le bénéficiaire de l'aide sociale et le profit qu'en retire la collectivité publique qui la lui accorde. Un tel lien ne saurait non plus exister pour la seule raison que le travail effectué présenterait un intérêt public pour la société, ce qui semble

devoir toujours être le cas de telles mesures (cf. dans ce sens art. 89 al. 1 LEMT), le contrat de durée indéterminée conclu à cette occasion étant au demeurant soumis au droit administratif. 9.4. Concrètement, les montants versés par le SPE au mois de janvier, de février et de mars 2018 ont été crédités sur le compte social ouvert au nom de la recourante (cf. décompte produit à l'appui de la décision sur réclamation contestée). Dans le même temps, l'aide sociale qui aurait dû lui être accordée a également été débitée de son compte. C'est le lieu de rappeler ici que, contrairement au salaire un peu plus important que réalisera plus tard la recourante dans le cadre d'un CDD de droit privé de deux mois conclu avec une agence de placement intérimaire et qui a été simplement crédité sur son compte (cf. écritures du 17 décembre 2018 et du 21 janvier 2019), la mesure LEMT résultait d'un arrangement entre le SPE et les Services sociaux Lac, le premier prenant en quelque sorte à sa charge, durant trois mois, l'aide matérielle accordée à la recourante et qui continuerait à l'être. D'où l'existence, comme il a été dit, d'une cession de créance retranscrite au plan comptable par une double écriture - crédit/débit - dans les comptes. L'éventuel faible excédent en faveur de cette dernière durant les trois mois où a duré la mesure LEMT aura ainsi été pris en compte dans l'établissement de la dette sociale. Laquelle se monte, au final, à CHF 133'299.65.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 10 10. Inscription d'une hypothèque légale La recourante s'oppose désormais à la constitution d'une hypothèque légale pour garantir sa dette sociale. Il convient ici de rappeler que cette dernière dette est déjà garantie par une cédula hypothécaire de CHF 150'000.-, censée dès lors couvrir un montant même supérieur à celle-ci. 10.1. L'idée, exposée dans la décision sur réclamation en référence à l'art. 836 al. 1 CC, est de couvrir exclusivement les frais relatifs à l'immeuble, à savoir les intérêts hypothécaires, pris en charge au titre de frais de logement à couvrir, les primes d'assurances bâtiment, les frais de chauffage et autres frais, ainsi que ceux liés à l'entretien de l'immeuble. La Commission sociale indique qu'elle a payé au total un montant de CHF 58'000.- en lien avec l'immeuble. Paradoxalement, l'hypothèque légale servirait aussi à couvrir les frais de constitution de cette même hypothèque légale, ce dont s'indigne la recourante. 10.2. Cette dernière soutient implicitement qu'une telle mesure n'est pas proportionnelle, une première garantie immobilière suffisant à couvrir sa dette sociale. Sur ce dernier point, on ne saurait lui donner tort, d'autant plus qu'elles correspondent aux recommandations du SASoc visant à teneur desquelles il n'y a pas lieu de cumuler les garanties pour les mêmes dépenses d'aide sociale. 10.2.1. Au vu des explications fournies par la Commission sociale, on comprend que celle-ci souhaite avant tout mieux garantir une partie de sa dette sociale par une garantie immobilière primant les droits de gages conventionnels. Or, cette nouvelle hypothèque légale, pourrait constituer un obstacle à la vente. Et ce n'est que si l'immeuble venait un jour à être vendu que la Commission sociale pourrait se faire rembourser. En voulant prendre une mesure susceptible d'également compromettre les chances de trouver un acquéreur, on ne voit plus très bien où se situe son intérêt. 10.2.2. Il apparaît ainsi que cette mesure envisagée par la Commission sociale, dont la créance est déjà entièrement couverte, fût-ce par une hypothèque de deuxième rang, manque son but. On fera encore remarquer que, pour l'heure, l'autre créancier immobilier est la banque Coop, dont la créance est couverte à hauteur de CHF 369'000.-, selon contrat hypothécaire réactualisé le 8 mai 2017. On ne connaît pas exactement l'estimation - à tout le moins pas celle actuelle - de l'immeuble, mais on peut considérer, à ce stade de la vie de la recourante, qu'il y a peu de chances qu'un nouveau créancier puisse un jour solliciter à son tour la constitution et l'inscription d'un nouveau gage immobilier sur cet immeuble.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 10 En cas de vente de l'immeuble, la Commission sociale devrait donc à tout le moins pouvoir encaisser une partie de sa créance, partie dont il est probable qu'elle excède les CHF 58'000.- directement en lien avec l'immeuble et dont elle demande une garantie préférentielle par rapport à celle de la banque. On précisera à cet égard que l'immeuble est situé sur une surface de 1'137 m², disposant d'un jardin, sur laquelle ont été bâti une maison, ainsi qu'un pavillon et un garage (cf. données « intercapit » relatives à l'immeuble RF bbb). 10.2.3. La Commission sociale laisse enfin entendre que sa créance n'est pas suffisamment couverte parce que la recourante pourrait un jour à nouveau émarger à l'aide sociale. Ce ne sont là que des conjectures. La recourante est actuellement sortie de l'aide sociale et, bénéficiant de sa rente AVS, de sa rente LPP ainsi que, probablement, des PC, elle ne saurait en principe à nouveau solliciter l'aide sociale. Elle ne l'a du reste plus fait depuis qu'elle en est sortie. Et si, par impossible, elle devait à nouveau avoir recours à l'aide sociale, celle-ci pourrait alors être conditionnée à la création d'une nouvelle hypothèque. 10.3. Quoi qu'il en soit, à défaut d'un réel intérêt actuel, l'inscription d'une hypothèque légale sur la maison ne saurait se justifier, et notamment pas sous l'angle de la proportionnalité, la dette sociale à rembourser en cas de retour à meilleure fortune, en l'espèce en cas de vente de l'immeuble, étant déjà suffisamment couverte par la cédula hypothécaire. Il s'ensuit, l'admission du recours sur ce second point. 11. Frais et indemnité de partie 11.1. La Commission sociale agissant comme une collectivité publique au sens de l'art. 139 CPJA, des frais de justice ne peuvent être mis à sa charge. 11.2. Quant à la recourante, elle a droit à une indemnité de partie. Invité à le faire, son avocat n'a pas déposé de liste de frais. Vu la concision et la brièveté de ses écritures, un montant forfaitaire de CHF 2'500.-, frais et débours compris, lui est accordé, ce qui représente un peu moins d'une dizaine d'heures de travail au tarif horaire applicable. Celle-ci n'est pas réduite malgré l'admission partielle, celle-ci portant sur la question essentielle débattue, dans le cadre de laquelle la fixation du montant de la dette sociale n'était qu'accessoire. S'y rajoute une TVA de 7,7% (CHF 192.50), pour un montant total de CHF 2'692.50. Elle est intégralement prise en charge par la Commission sociale.

Tribunal cantonal TC Page 10 de 10 la Cour arrête : I. Le recours est partiellement admis et la décision querellée est annulée. L'immeuble no bbb RF, sis à C._____, et appartenant à la recourante ne peut faire l'objet d'une hypothèque légale pour garantir le montant de CHF 133'299.65 que la recourante serait censée rembourser. II. Il n'est pas perçu de frais de justice. III. Une indemnité de partie de CHF 2'692.50 (débours et TVA de CHF 192.50 compris) est allouée au mandataire de la recourante. Elle est intégralement mise à la charge de la Commission sociale intimée. 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 2 juin 2023/mbo Le Président Le Greffier-stagiaire