

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.119 vom 19. Oktober 2011**

Ne Jurisprudence Adm, 2011-10-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2011.119](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2011.119)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.119 du 19 octobre 2011

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2011.119 del 19 ottobre 2011

## **Regeste**

La recourante entretient une relation de concubinage stable avec son ami. Afin de déterminer si la recourante se trouve dans le besoin et nécessite une aide de la collectivité, l'autorité communale d'aide sociale a tenu compte de l'entier du revenu de son concubin dans le calcul de son budget mensuel. Si la personne assistée vit dans une relation de concubinage stable, la jurisprudence en matière d'aide sociale admet qu'il n'est pas arbitraire de tenir compte de cette circonstance dans l'évaluation des besoins d'assistance, quand bien même il n'existe pas un devoir légal et réciproque d'entretien entre les partenaires. Ainsi, il n'est pas arbitraire d'additionner les revenus des deux partenaires pour fixer le montant de l'aide sociale de la mère et de leur enfant commun lorsque tous trois forment une communauté domestique. Les normes CSIAS invoquées par la recourante apparaissent comme du droit cantonal supplétif. Le droit cantonal peut prévoir des règles de calcul différentes que celles prévues par les normes CSIAS en matière de concubinage. La loi neuchâteloise sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS) précise que les revenus de toutes les personnes entrant dans une même unité économique de référence (UER) sont pris en compte intégralement pour analyser la demande de prestations que présente l'une ou l'autre des personnes formant l'UER.

## **Volltext**

A.

Madame A. (ci-après: la recourante) vit en ménage commun avec son fils âgé de 16 ans et Monsieur B., son concubin depuis plus de deux ans.

B.

Arrivée en fin de droit aux indemnités de l'assurance-chômage à la fin du mois de mars 2011, la recourante s'est adressée à l'office de l'aide sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds (ci-après: l'office intimé) en vue de l'octroi, pour elle-même et pour son fils, d'une aide matérielle.

C.

Au vu de la durée du concubinage de la recourante et M. B., l'office intimé a considéré la situation du couple de la même manière que celle d'un couple marié; il a pris en compte les revenus de M. B. (seuls revenus du ménage) et les a mis en comparaison, dans le cadre d'un budget d'aide matérielle, avec les normes applicables à un couple vivant avec un enfant mineur.

D.

Par décision du 15 avril 2011, l'office intimé a refusé d'octroyer une aide matérielle à la recourante et à son fils au motif que son concubin percevait des revenus suffisants pour le couple.

E.

Par mémoire du 12 mai 2011, la recourante, par le biais de sa mandataire, a interjeté recours contre cette décision. Elle considère notamment que l'office n'a pas tenu compte du budget élargi de son concubin, comme le préconisent les normes CSIAS. Selon elle, le montant du revenu dépassant les besoins de son concubin s'élève à Fr. 486.50 et seul ce montant aurait dû être pris en considération à titre de revenu dans son propre budget (contribution de concubinage). En bref, elle conclut à l'annulation de la décision et à ce qu'il soit octroyé à la recourante une prise en charge financière d'un montant mensuel de Fr. 2'244.- par mois, correspondant à la différence entre ses dépenses calculées selon les normes de l'aide sociale et la contribution de concubinage.

F.

Dans ses observations du 17 juin 2011, le chef de l'office cantonal de l'aide sociale conclut au rejet du recours, en reprenant de manière détaillée les faits de la cause. Il relève que son office a émis une directive le 5 octobre 2010 au sujet de l'aide matérielle aux personnes vivant en concubinage stable et qu'il y a lieu de s'y référer en priorité dans le cas d'espèce.

Considérant en droit:

1.

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

L'article 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst), du 18 avril 1999, dispose que 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. Cette disposition pose le principe du droit à des conditions minimales d'existence pour toute personne qui n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins et fonde une prétention justiciable à des prestations positives de la part de l'Etat (ATF 122 II 193 consid. 2/dd p.198, Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II : Les droits fondamentaux, p. 684 et 689; Jean-François Aubert/Pascal Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, p. 119).

3.

Dans le canton de Neuchâtel, la loi sur l'action sociale (LASoc; RSN 831.0), du 25 juin 1996, a pour but d'apporter l'aide sociale aux personnes dans le besoin. L'aide sociale comprend l'aide matérielle allouée en espèces ou en nature; elle est déterminée en fonction du but à atteindre et de la situation personnelle de l'intéressé. Une personne est dans le besoin lorsqu'elle "éprouve des difficultés matérielles ou sociales" ou "ne peut subvenir à son entretien d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens" (art. 5). La première condition nécessaire pour l'octroi de l'aide matérielle est donc le manque actuel de la personne de moyens suffisants pour subvenir à son entretien, autrement dit le besoin. Toutefois, en vertu du principe de la subsidiarité applicable en la matière, les prestations de l'aide sociale ne sont accordées que si la personne concernée ne peut pas subvenir

elle-même à ses besoins, si elle ne reçoit pas l'aide d'un tiers ou si elle n'a pas été accordée en temps voulu.

L'article 38 LASoc dispose que le Conseil d'Etat arrête les normes pour le calcul de l'aide matérielle. L'article 23 de l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle (RSN 831.02; ci-après: arrêté), du 4 novembre 1998, précise que le service de l'action sociale émet les directives d'application nécessaires tandis que l'article 24 dudit arrêté dispose que les concepts et normes pour le calcul de l'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) font référence pour le surplus.

4.

La réglementation neuchâteloise en matière d'aide sociale est complétée par la loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LHaCoPS; RSN 831.4), du 23 février 2005, qui crée les bases de l'harmonisation et la coordination des prestations sociales cantonales versées sous condition de ressources. Elle définit également les principes régissant l'unité économique de référence (UER) et le revenu déterminant unifié (RDU) (art. 1). L'UER désigne l'ensemble des personnes dont les éléments de revenus, de charges et de fortune sont pris en compte pour le calcul du RDU (art. 2).

Le règlement relatif à l'unité économique de référence (RSN 831.40), du 2 avril 2008, précise le cercle de personnes faisant partie de l'UER. L'UER est ainsi composée de la personne titulaire du droit et du/de la partenaire avec lequel/laquelle elle partage le même domicile si, alternativement, ils ont un enfant commun; ils partagent le même domicile depuis deux ans; ils ont signé une déclaration d'assistance mutuelle; d'autres éléments permettent de présumer de la stabilité de leur union.

Par conséquent, les revenus de toutes les personnes entrant dans une même UER sont pris en compte intégralement pour analyser la demande de prestations que présente l'une ou l'autre des personnes formant l'UER.

5.

En l'espèce, la recourante ne conteste pas le fait qu'elle entretient une relation de concubinage stable avec M. B., ni le principe selon lequel le revenu du partenaire non bénéficiaire de l'aide sociale doit être pris en compte de manière appropriée pour déterminer si la personne assistée se trouve dans le besoin et nécessite une aide de la collectivité.

La recourante reproche en revanche à l'office intimé d'avoir tenu compte de l'entier du revenu de son concubin dans le calcul de son budget mensuel et d'avoir uniquement déduit ses frais de déplacement. La recourante invoque les normes CSIAS 12/07 H.10, qui prévoient qu'il faut examiner la capacité financière du partenaire non bénéficiaire d'aide sociale au moyen d'un budget élargi et que les revenus dépassant les besoins sont pris en compte dans leur intégralité à titre de revenu dans le budget du partenaire demandant de l'aide sociale. D'après la recourante, la décision attaquée ne tient pas compte du budget élargi de son concubin qui ne bénéficie pas de l'aide sociale et viole par conséquent les principes jurisprudentiels.

6.

Les normes CSIAS apparaissent comme du droit cantonal supplétif. Toutefois aucune disposition légale de droit neuchâtelois n'oblige à les reprendre telles quelles. L'article 24 de l'arrêté a en effet une teneur identique à celle de l'article 41 de l'arrêté jurassien fixant les

normes applicables en matière d'aide sociale (RSJU 850.111.1) au sujet duquel le Tribunal fédéral a jugé qu'il n'attribuait pas de caractère contraignant aux normes CSIAS (2P.260/2006 consid. 3.2).

Les normes CSIAS indiquent elles-mêmes qu'elles ne constituent que des recommandations à l'intention des autorités sociales des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées. Elles stipulent clairement qu'elles n'acquièrent un caractère obligatoire que par la législation cantonale et la jurisprudence (normes CSIAS, Signification des normes, p. 3).

Il suit que le droit cantonal n'est pas lié par la solution préconisée par les normes CSIAS. Le droit neuchâtelois peut prévoir des règles de calcul différentes que celles prévues par les normes CSIAS en matière de concubinage.

7.

Il convient ici d'examiner la valeur juridique de la directive ODAS n°2/2010 appliquée par l'office intimé pour refuser l'aide sociale à la recourante.

7.1

En vertu de l'article 23 de l'arrêté, l'office de l'aide sociale, qui dépend du service de l'action sociale, a émis une directive concernant l'aide matérielle octroyée aux personnes vivant en concubinage stable (directive ODAS n°2/2010 du 5 octobre 2010). Cette directive stipule que les concubins stables et les enfants à charge faisant ménage commun avec eux constituent une seule unité d'assistance et que l'ensemble des revenus des membres de cette unité d'assistance sont additionnés et comparés aux charges reconnues pour déterminer le besoin d'aide. L'aide matérielle octroyée à cette unité d'assistance est comptabilisée dans un seul dossier d'aide matérielle.

7.2

Les instructions et les directives administratives n'ont en règle générale pas force de loi et ne constituent pas des règles de droit (ATF 125 V 379, RJN 2003 p. 417). Si les directives, circulaires ou instructions émises par l'administration, qui n'ont pas besoin de reposer sur une base légale formelle, ne peuvent contenir des règles de droit, elles peuvent cependant apporter des précisions quant à certaines notions contenues dans la loi ou quant à la mise en pratique de celle-ci. Sans être lié par elles, le juge peut néanmoins les prendre en considération en vue d'assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré (RJN 2003 p. 417). En l'occurrence, la directive ODAS n°2/2010, sans contenir des règles de droit, apporte des précisions quant à la notion de partenaire partageant le domicile du bénéficiaire de l'aide sociale, contenue dans la LHaCoPS, et à la mise en pratique de l'UER.

7.3

La directive précitée suit par ailleurs la tendance de plus en plus marquée, dans les cantons, d'assimiler à des couples mariés des concubins qui vivent dans une relation durable. Si la personne assistée vit dans une relation de concubinage stable, la jurisprudence en matière d'aide sociale admet qu'il n'est pas arbitraire de tenir compte de cette circonstance dans l'évaluation des besoins d'assistance, quand bien même il n'existe pas un devoir légal et réciproque d'entretien entre les partenaires. Dans cette optique, il est admissible de tenir compte du fait que ces derniers sont prêts à s'assurer mutuellement assistance (ATF 134 I 313 consid. 5.5; FamPra.ch 2004 p. 434, 2P.242/2003 consid. 2; 2P.230/2005 consid. 3.3,

2P.218/2003 consid. 3.2; Claudia Hänzi, Leistungen der Sozialhilfe in den Kantonen, in Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, p. 146). Dans ce même ordre d'idées, le Tribunal fédéral a jugé, s'agissant de l'avance de pensions alimentaires, qu'une disposition cantonale selon laquelle les revenus du concubin du parent ayant droit sont pris en compte, et l'avance alimentaire accordée seulement si le revenu total des deux concubins ne dépasse pas la limite fixée, n'était pas arbitraire (ATF 129 I 1). Le Tribunal fédéral a également transposé cette jurisprudence au domaine des subsides d'assurance-maladie en confirmant la légalité d'une disposition réglementaire cantonale en vertu de laquelle le revenu déterminant d'un concubin doit être calculé en cumulant les revenus des personnes vivant en ménage commun (ATF 134 I 313).

D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral, il n'est pas arbitraire d'additionner les revenus des deux partenaires pour fixer le montant de l'aide sociale de la mère et de leur enfant commun lorsque tous trois forment une communauté domestique (arrêts 2P.218/2003 consid. 3.3.2 et 2P.242/2003 consid. 2.4). Cela ne signifie cependant pas que les couples mariés et les concubins vivant avec un enfant commun doivent absolument être traités de la même manière sous l'angle de l'aide sociale: une pratique cantonale plus large ou plus restrictive est admissible. Ainsi dans l'arrêt déjà cité 2P.230/2005, le Tribunal fédéral a relevé qu'il existe entre le concubinage et le mariage des différences de fait et de droit susceptibles de justifier, dans une certaine mesure tout au moins, des différences de traitement. Cela n'exclut cependant pas que les cantons traitent comme des couples mariés des personnes qui vivent comme une famille dans un concubinage stable (ATF 136 I 129, consid. 6.2).

#### 7.4

Pour ces motifs, il y a lieu de considérer que la directive ODAS n° 2/2010 est conforme à la volonté du législateur et à la jurisprudence fédérale. Elle permet par ailleurs aux autorités cantonales de donner une application semblable du calcul des revenus des membres au sein d'une unité d'assistance. Il y a dès lors lieu de la suivre pour le calcul de l'aide matérielle aux personnes vivant en concubinage stable.

#### 8.

Au regard de la nature et de la durée de leur relation, l'office intimé a à juste titre appliquée la directive ODAS invoquée plus haut et additionné les revenus des deux concubins pour examiner la prétention de la mère et de l'enfant à l'aide sociale. Dans ces conditions, l'aide matérielle n'est octroyée que si les besoins du couple ne sont pas couverts par les ressources cumulées des deux partenaires. Il convient ainsi d'examiner et de calculer le budget mensuel du ménage que la recourante forme avec son concubin en se référant à l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle.

#### 8.1

En application de l'arrêté, et conformément aux normes CSIAS, le budget d'aide se compose dans chaque cas de la couverture des besoins de base, dans de nombreux cas de prestations circonstanciées, de suppléments d'intégration et/ou de franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Les besoins de base comprennent le forfait pour l'entretien (Fr. 1785.■ pour un ménage de trois personnes conformément à l'art. 2 arrêté), les frais de logement (art. 7 et 9 arrêté) et les frais médicaux de base (y compris les franchises et les frais de traitements dentaires nécessaires, art. 11 arrêté).

Les prestations circonstanciées couvrent certains besoins propres dus à l'état de santé, à la situation économique et familiale du bénéficiaire (art. 14 arrêté). Elles comprennent une franchise de Fr. 400.- sur le revenu provenant de l'activité lucrative (art. 3b arrêté), un supplément ménage de Fr. 200.- (art. 3a arrêté) et les frais des repas qui ne peuvent être pris à domicile (au maximum de Fr. 200.- par mois, art. 15 arrêté).

Au niveau de la prise en considération des dettes fiscales et des autres dettes, on peut dégager de la pratique les principes suivants. Pour ce qui est des impôts, selon la doctrine, l'aide sociale ne doit servir à couvrir ni les impôts courants ni les impôts arriérés. Le paiement des impôts ne fait pas partie du minimum social de la personne assistée. En vertu du principe de la subsidiarité, celle-ci doit chercher à obtenir une remise ou un sursis (Felix Wolffers, Grundriss des Sozialhilferechts, 1999, p. 151). Les normes CSIAS 04/05 C.1-8 s'expriment dans le même sens. Les impôts qui sont dus à partir d'un certain revenu, pourront généralement être acquittés au moyen de la franchise. Enfin, l'aide sociale a pour but de couvrir les besoins actuels. Elle ne peut en principe servir à amortir des dettes. Des exceptions peuvent être admises lorsque le non-paiement des dettes pourrait entraîner une nouvelle situation d'urgence à laquelle seule l'aide sociale pourrait remédier (Felix Wolffers, op. cit., p. 152).

## 8.2

En l'occurrence, force est de constater que le budget établi par l'office communal de l'aide sociale le 27 avril 2011 est conforme à la législation et aux principes en vigueur dans le canton. En effet, certaines dépenses du budget de M. B. figurant dans le mémoire de la recourante (p. 2), tel que les frais de la voiture, la place de parc, les impôts, les arriérés d'impôts et le remboursement du prêt, ne peuvent pas être assumées par l'aide sociale et, par conséquent, prises en compte dans le calcul.

Ainsi, le budget établi le 27 avril 2011 laisse apparaître un excédent de revenu bien que le revenu pris en compte (Fr. 4'600.-) s'avère légèrement inférieur au revenu mensuel effectif (Fr. 4'682.35 au mois d'avril 2011 et Fr. 5'028.95 au mois de mai 2011) et ne tient pas compte des allocations familiales perçues par la recourante pour son fils. En d'autres termes, les ressources du couple sont supérieures au seuil d'intervention de la collectivité.

## 9.

Il suit des considérants qui précèdent que la décision du 15 avril 2011 doit être confirmée et le recours rejeté.

## 10.

La recourante a enfin sollicité l'assistance administrative dans la présente procédure, dans la mesure où elle est arrivée au terme de son droit à des prestations de l'assurance-chômage à la fin du mois de mars 2011 et ne bénéficie actuellement d'aucun revenu.

Les articles 60a à 60i de la loi sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA), du 27 juin 1979, règlent l'assistance en matière administrative. L'article 60i LPJA renvoie pour le surplus aux dispositions du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008 et à la loi d'introduction du code civil (LI-CPC), du 27 janvier 2010.

Aux termes de l'article 117 CPC, une personne a droit à l'assistance judiciaire aux conditions suivantes: elle ne dispose pas de ressources suffisantes (litt. a), sa cause ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès (litt. b).

Pour apprécier l'indigence de la partie qui sollicite le bénéfice de l'assistance judiciaire, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, ne doivent en principe être prises en compte que les propres ressources du requérant et à la rigueur celles des personnes qui assument envers lui une obligation d'entretien (RJN 2005, p. 182; ATF 108 Ia 9). De jurisprudence constante également, le devoir de l'Etat d'accorder l'assistance judiciaire au plaideur indigent est subsidiaire à l'obligation d'entretien découlant du droit de la famille, en particulier dans les rapports entre époux (RJN 2005 p. 182; RJN 2002 p. 248; ATF 119 Ia 11). La pratique a également étendu cette subsidiarité de l'intervention de l'Etat aux concubins "qualifiés" (RJN 2003 p. 261).

Les critères pour déterminer si la requérante dispose de ressources suffisantes lui permettant d'assumer les frais nécessaires à sa défense au sens de l'assistance administrative sont différents de ceux qui déterminent l'indigence en matière d'aide sociale. La recourante et M. B. peuvent être considérés comme étant des concubins stables (ATF 134 I 313). En conséquence, il faut tenir compte d'une contribution équitable du concubin aux charges du ménage, le minimum vital étant déterminé comme s'il s'agissait d'un couple formellement marié. Il faut aussi tenir compte des revenus et de la fortune du concubin (RJN 1998, p. 220).

Concernant les dépenses, elles comprennent le montant de base mensuel correspondant au minimum vital indispensable pour un couple (Fr. 1'700.-), auquel il convient d'ajouter le minimum vital pour le fils de la recourante faisant ménage commun avec le couple (Fr. 600.-), le loyer du ménage (Fr. 1'400.-), les impôts mensualisés de M. B. (Fr. 830.-), les primes de l'assurance-maladie de base de Mme A. (Fr. 336.10), les primes de l'assurance-maladie de base de M. B. (Fr. 298.60 ■ Fr. 130.- de participation de son employeur = Fr. 168.40), les primes d'assurance-maladie de l'enfant de la recourante (Fr. 81.-), le remboursement du crédit contracté par M. B. (Fr. 1'111.50) et le remboursement du crédit contracté par la recourante (Fr. 461.20), soit au total Fr. 6'688.20 de dépenses mensuelles. S'agissant des revenus du ménage, ils s'élèvent à Fr. 5'028.- par mois depuis le mois de mai 2011.

Les dépenses mensuelles du couple dépassent de Fr. 1'660.20 ses revenus, ce qui signifie que la condition des ressources insuffisantes est remplie.

De plus, la présente cause n'apparaît pas d'emblée dénuée de toute chance de succès, ce qui signifie que la seconde condition relative à l'octroi de l'assistance administrative est également remplie.

Par ailleurs, les questions juridiques soulevées dans les considérants précédents impliquent un examen circonstancié des faits qui peut s'avérer délicat et suppose l'examen de problèmes dont l'importance peut échapper aux personnes sans connaissances juridiques. Compte tenu de la relative complexité des questions posées, il y a ainsi lieu d'admettre la désignation d'un avocat d'office.

Par conséquent, l'assistance est octroyée à la recourante s'agissant des honoraires de sa mandataire et le mandat d'assistance confié à Me Crystel Dufaux Hess, avocate au centre social protestant de la Chaux-de-Fonds.

Il est statué sans frais, la procédure étant en principe gratuite (art. 36 LASoc) et il n'est pas alloué de dépens (art. 60f LPJA).

Par ces motifs, la conseillère d'Etat, cheffe du Département de la santé et des affaires sociales,

décide:

1. Le recours du 12 mai 2011 est rejeté.

2. Il est statué sans frais et n'est pas alloué de dépens.

3. L'assistance administrative est octroyée à Mme A. dans la présente procédure, s'agissant des honoraires de sa mandataire.

4. Me Crystel Dufaux Hess, avocate-conseil au centre social protestant de La Chaux-de-Fonds, est désignée en qualité d'avocate chargée du mandat d'assistance.

5. Le montant de l'indemnité de l'avocat chargé du mandat d'assistance sera arrêté par l'autorité de céans une fois celle-ci en possession de l'état de l'activité et des débours de Me Crystel Dufaux Hess.

Neuchâtel, le 19 octobre 2011

Gisèle Ory

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