



TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 16 novembre 2005

Président: Michel Wuilleret
Juges: Marianne Jungo et Gabrielle Multone

Statuant sur le recours interjeté le 12 novembre 2003
(3A 03 163)

par

L'Association des communes de la Sarine pour les services médico-sociaux,
agissant par ses organes, Av. Jean-Paul 10, à 1752 Villars-sur-Glâne,

contre

la décision rendue le 10 octobre 2003 par la **Commission sociale du Service social régional de**

**(Aide sociale; prise en charge des frais d'ambulance suite à la répudiation
d'une succession et à la délivrance d'un acte de défaut de biens)**

Considérant:

En fait:

- A. Le 22 avril 1997, le Service d'ambulance de la Sarine (ci-après : SAS), a procédé au transport d'urgence de . . . , victime d'un accident de la route. Le 20 mai 1997, une facture d'un montant de frs. 610.- lui a été adressé, puis deux rappels, en juillet et août 1997, qui sont restés sans effet. . . est décédé durant la procédure de recouvrement.

La succession de ce dernier ayant été répudiée, l'Office des faillites a adressé au SAS, le 28 juin 1999, un extrait du tableau de distribution dont il ressort que sur la créance admise de frs. 610.- restait un montant de frs. 319,15 à verser au créancier précité.

Le SAS s'est alors adressé auprès de l'assurance maladie de feu . . . pour lui réclamer le remboursement du montant de frs. 610.-. Par courrier du 29 octobre 1999, cette dernière l'a informé avoir versé ses prestations à l'Office des faillites, en mai 1998.

Finalement, le SAS s'est tourné vers le Service social régional de . . . pour lui réclamer la prise en charge de la facture d'ambulance.

- B. Par lettre du 10 octobre 2003, la Commission sociale du Service social régional de . . . (ci-après : la Commission sociale) a informé le SAS qu'elle refusait d'entrer en matière sur sa demande au motif qu'elle la considérait comme étant sans objet. Elle a estimé que le SAS ne pouvait se substituer à feu . . . pour déposer une demande d'aide sociale et que, par conséquent, il n'avait pas la qualité de demandeur au sens de la loi sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1). Pour le reste, elle a relevé que le Service social régional de . . . ne pouvait déterminer s'il y avait eu situation d'indigence. D'après elle, un acte de défauts de biens ne constitue pas en soi une preuve d'indigence. Par ailleurs, de son vivant, . . . n'avait déposé aucune demande d'aide sociale et il était inconnu du service. L'aide sociale n'est pas rétroactive et survient au moment des faits, elle n'est pas destinée au paiement des dettes et ne peut servir les intérêts du créancier. Finalement, elle a supposé que, dans la mesure où la succession avait été répudiée, la créance du SAS était probablement comprise dans la masse en faillite.

C. Le 12 novembre 2003, l'Association des communes pour les services médico-sociaux (ci-après : l'Association des communes), association exploitant le SAS, a saisi le Tribunal administratif. Elle conclut à ce que la Commission sociale soit tenue d'entrer en matière sur sa demande de prendre en charge les frais inhérents au transport de feu A l'appui de son recours, elle invoque, en substance, la violation par la Commission sociale de l'art. 111 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1). Celle-ci a, en effet, refusé de statuer sur sa demande de remboursement de frs. 610.- dont à déduire frs. 319,15 représentant le montant de la dividende versée par l'Office des faillites au SAS. Elle estime être légitimée à agir puisque le SAS a un intérêt direct à sauvegarder. Son action vise à obtenir une décision de principe sur la question du recouvrement de créances liées aux frais de transport par ambulance en cas d'indigence ou de décès d'une personne transportée. La recourante produit la détermination du Service de l'action sociale dont il ressort que la prise en charge par le biais de l'aide sociale des prestations des services d'ambulance non recouvrées autrement est possible, pour les personnes indigentes et pour autant que le transport ait été nécessaire. Peu importe à cet égard que l'assuré était au bénéfice ou non de l'aide sociale à ce moment. Elle rappelle que le SAS n'a ni la possibilité ni le droit de refuser la prise en charge lorsqu'il est mandaté par la centrale d'appels, en l'occurrence le no 177. De même, il ne peut pas refuser le transport nécessaire d'une personne indigente. D'ailleurs il n'a aucun moyen pour vérifier la situation financière d'un patient. Dans le cas d'espèce, la succession ayant été répudiée et la mise en faillite du défunt prononcée, il y a lieu donc lieu d'admettre qu'il était indigent. Le décès ne change en rien la nécessité de l'intervention du SAS et il appartient donc à la Commission sociale, par le biais de l'aide sociale, de couvrir le solde de la créance.

D. Le 26 novembre 2003, la Commission sociale intimée s'est déterminée. Elle conclut à l'irrecevabilité du recours en l'absence de décision sur réclamation.

Suite à l'intervention du Juge délégué à l'instruction de la cause, le 22 décembre 2003, la Commission sociale a finalement déposé ses observations, le 4 mars 2004. De fait, elle a rendu une décision sur réclamation dont le dispositif est le suivant :

1. *La réclamation est rejetée;*
2. *La Commission sociale maintient sa position telle qu'exprimée dans son courrier du 9 octobre 2003 (recte: 10 octobre 2003) et refuse de prendre en charge les frais de Fr. 319.15;*

3. *La présente décision peut faire l'objet d'un recours devant le TA selon l'art. 36 LASoc (les décisions sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal administratif).*

La Commission sociale considère, en effet, sa réponse au recours comme une "réponse sur réclamation", la "réclamation" étant constituée, selon elle, par le recours pour déni de justice déposé par la recourante, le 12 novembre 2003, auprès du Tribunal administratif. En substance, l'intimée relève que, dans le cas d'espèce, l'indigence n'est pas prouvée. De surcroît, la production d'un acte de défaut et la mise en faillite ne supposent pas qu'il y ait indigence. L'aide sociale ne paie pas les dettes et ne doit pas servir l'intérêt des créanciers sauf si ces derniers pourraient se trouver eux aussi en situation d'indigence, ce qui n'est pas le cas pour l'Association des communes qui prend en charge les éventuels déficits du SAS.

Par courrier du 30 décembre 2003, le Service de l'action sociale s'est également déterminé. Il ne prend pas de conclusions ni ne dépose d'observations. Il se contente de se référer à son avis du 5 novembre 2002 auquel fait référence la recourante.

En droit:

1. a) Selon l'art. 111 CPJA, une partie peut recourir en tout temps auprès de l'autorité hiérarchique ou de surveillance lorsqu'une autorité inférieure refuse de statuer ou tarde à se prononcer (al. 1). Si elle admet le bien-fondé du recours, l'autorité supérieure statue sur le fond en lieu et place de l'autorité inférieure. Toutefois, celle-ci conserve la compétence de statuer jusqu'à l'envoi de ses observations au mémoire de recours (al. 2). Sauf le cas où l'autorité supérieure est en même temps autorité de recours, sa décision est susceptible d'un recours aux mêmes conditions que la décision de l'autorité inférieure (al. 3).

A teneur de l'art. 11 al. 1 CPJA, ont qualité de parties : les personnes dont les droits ou obligations pourraient être atteints par la décision à prendre (let. a) et les autres sujets de droit, organisations et autorités auxquels la loi reconnaît la qualité de partie (let. b). Dans une procédure de recours, l'autorité qui a pris la décision attaquée a aussi qualité de partie.

Dans la mesure où la Commission sociale a finalement statué, le 22 décembre 2003, sur la demande de la recourante et a refusé la prise en charge des frais de transport litigieux, la question de savoir si l'Association

des communes a la qualité de partie au sens des art. 11 al. 1 et 111 CPJA peut rester ouverte.

- b) Selon l'art. 76 CPJA, a qualité pour recourir quiconque est atteint par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a) et toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b).

Contrairement à la qualité de partie (cf. consid. 1 a), il y a lieu de répondre à la question de savoir si l'intervention du 22 décembre 2003 de la Commission sociale est, comme elle le prétend, une décision sur réclamation pouvant être portée directement à la connaissance du Tribunal administratif et, dans l'affirmative, si l'association recourante est autorisée à en contester le bien-fondé.

- 2. a) Les décisions relatives à l'aide sociale peuvent faire l'objet d'une réclamation écrite qui doit être déposée dans les trente jours à compter de la notification de la décision auprès de l'autorité qui a rendu la décision (art. 35 al. 1 LASoc). Les décisions sur réclamation sont elles sujettes à recours auprès du Tribunal administratif, conformément à l'art. 36 LASoc.
 - b) En l'espèce, dans le cadre de l'échange des écritures, la Commission sociale a confirmé son refus de prendre en charge le solde des frais de transport de feu que lui réclame la recourante. Curieusement, elle l'a signifié par une décision sur réclamation, au sens des art. 35 et 36 LASoc, bien qu'il n'y ait pas eu formellement de décision sujette à réclamation, au sens des art. 26 al. 1 et 35 al. 1 LASoc.
 - c) Le principe de l'économie de la procédure et le souci d'éviter tout formalisme excessif justifient, en l'occurrence, que le Tribunal administratif se saisisse directement du litige, nonobstant les vices constatés dans la procédure de prise de décision. En effet, il n'y aurait aucun sens à renvoyer l'affaire à la Commission sociale qui, de toute évidence, ne ferait que confirmer, une nouvelle fois, sa décision de refus exprimée et argumentée à de nombreuses reprises. Cette solution se justifie également par gain de temps dans la mesure où, ainsi que développé ci-dessous, la recourante ne peut prétendre à la qualité pour agir et que, de toute façon, sa demande de recouvrement est infondée.
- 3. a) A teneur de l'art. 20 al. 1 LASoc, la Commission sociale décide de l'octroi, du refus, de la modification, de la suppression et du remboursement de l'aide

matérielle relevant de l'art. 7; elle en détermine la forme, la durée et le montant.

Toute décision de la Commission sociale, selon l'art. 26 al. 1 LASoc, est notifiée par écrit, avec indications des voies de droit, à la personne concernée, à la commune de domicile d'aide sociale et au Service de l'action sociale pour les cas relevant de la législation fédérale et des conventions internationales.

- b) Selon l'art. 2 LASoc, le but de la loi est de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale de la personne dans le besoin. Cet objectif constitue le principe de base de la loi (cf. bulletin sténographique de la séance du Grand Conseil du 18 septembre 1991, notamment p. 3). Dans cette optique, l'aide apportée ne peut être qu'une aide personnelle (message du Conseil d'Etat du 12 mars 1991 accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale [ci-après : le message] p. 5, chap. III ch. 1 in fine) et seule la commune de domicile, par sa Commission sociale (art. 20 LASoc), peut répondre de manière appropriée à cette exigence grâce à une relation de proximité : ainsi en a voulu le législateur (cf. bulletin sténographique cité p. 10, 13, 22, 31 et ss). La loi a donc consacré le principe de l'individualisation de l'aide sociale, complété par le principe de la couverture des besoins qui impose de déterminer, presque jour après jour, le degré de besoins actuel (F. Wolffers, Fondements du droit de l'aide sociale, p. 79 à 81, no 7. 3 et 7. 4 et doctrine citée). La LASoc, dans son objet comme dans son esprit, a dès lors pour fonction d'instaurer et de réglementer le rapport étroit qui s'établit entre une personne dans le besoin et l'autorité compétente, matériellement et à raison du lieu, pour lui fournir l'aide la plus adéquate. Le rapport ainsi institué par la loi est bipartite, la personne requérante d'une part, le service social de l'autorité communale ou d'une association de communes, ou encore le Service social cantonal d'autre part. Ainsi, compte tenu du système instauré par la loi, toute décision de la Commission sociale – la décision de prendre en charge des dettes peut certes figurer parmi ces mesures d'aide (Wolffers p. 170, no 12. 5. 4 let. p) – ne peuvent avoir pour destinataire que le requérant de l'aide sociale et la commune de domicile (art. 26 al. 1 LASoc). Elles disposeront alors toutes deux, et elles seules, des moyens de recours prévus aux art. 35 et ss LASoc. (cf. ATA du 18 mai 1998 C. de Fribourg c. Com. Soc. Haute-Sarine consid. 3c).
- c) La qualité pour recourir contre les décisions ainsi rendues est reconnue à la personne qui sollicite une aide sociale et à la commune de domicile d'aide sociale ou au Service social cantonal (art. 37 LASoc). Selon le message, cette qualité pour agir a été étendue à la commune de domicile d'aide sociale pour des raisons financières liées à la détermination du domicile d'aide

sociale (commentaire ad art. 37 LASoc). En revanche, la loi ne confère pas de légitimation à des tiers concernés, tels que, par exemple, les créanciers du requérant de l'aide sociale.

- d) Au vu de ce qui précède, il doit être constaté que la loi ne reconnaît pas au créancier, en l'occurrence au SAS ni, par conséquent, à l'Association des communes, le droit d'intervenir dans les seuls rapports qu'elle a voulu et régis, ceux qui auraient pu exister entre feu _____ et la Commission sociale régionale de _____. Par ailleurs, le créancier ne peut se prévaloir d'une relation directe avec la dite commission lui permettant d'exiger une décision et le cas échéant d'en recourir. La Commission sociale n'étant pas fondée à entrer en matière sur la demande du SAS, c'est à jute titre qu'elle l'a rejetée.

Le recours de l'Association des communes doit ainsi être déclaré irrecevable, faute de qualité pour agir.

4. a) Cela étant, même si par hypothèse, le recours de l'Association des communes était recevable, il aurait dû être rejeté au regard des conclusions prises.
- b) Selon la doctrine, les prestations de l'aide sociale ne seront accordées par principe que pour éliminer une situation d'urgence actuelle ou latente (Wolffers, p. 184 no 12. 7. 1 et les références citées). Elles ne serviront pas, normalement, à régler des dettes passées. Ce principe ne vaut toutefois pas de manière absolue. La prise en charge des dettes est proposée en particulier lorsque le non-paiement de celles-ci pourrait entraîner une nouvelle situation d'urgence, situation à laquelle seule l'aide sociale permettrait de remédier. Pour déterminer si elle doit assumer les dettes, l'autorité sociale se fondera sur une appréciation des intérêts dans chaque cas d'espèce. Elle observera toujours que la reprise de dettes ne peut avoir lieu qu'en faveur de la personne bénéficiaire de l'aide sociale, mais pas dans l'intérêt des créanciers (Wolffers p. 170 no 12. 5. 4 let. p et les références citées; W. Thomet, Commentaire concernant la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS), 1994 p. 55 no 76).

Lorsque des raisons importantes parlent en faveur de la reprise de dettes par l'aide sociale, l'autorité pourra accorder une aide rétroactive (Wolffers, p. 184). Il en est ainsi, dans la pratique, lorsqu'il s'agit par exemple de payer des arriérés de loyer pour éviter une expulsion (Wolffers p. 170; Thomet p. 55).

- c) Au moment où le SAS a été sollicité pour intervenir sur les lieux de l'accident dont a été victime feu ; le , ce dernier n'avait pas fait de demande d'aide sociale et, partant, n'en bénéficiait pas. Il était assuré auprès de la caisse-maladie Supra. La situation s'est certes modifiée, l'intéressé étant décédé et sa succession répudiée. La caisse-maladie Supra a versé, le 12 mai 1998, la somme de frs. 579,50 en mains de l'Office des faillites qui l'a considérée comme un actif de la masse. Le 16 juillet 1998, l'Office a enregistré la production de frs. 610.- de SAS concernant la facture de transport. Lors de la clôture de la liquidation, un dividende de 52,32 % a été distribué aux créanciers de 3^{ème} classe et frs. 319,15 ont été versés le 22 juillet 1999 au SAS créancier.

Ces circonstances font clairement apparaître que le recouvrement du solde de la créance, par le biais de l'aide matérielle, n'est pas destiné à éliminer une situation d'urgence actuelle (cf. également Wollfers p. 79 à 81, no 7. 3 et 7. 4, sur le principe de la couverture des besoins actuels), mais bien à régler une dette passée. La question qui se pose dès lors est celle de savoir si le non-paiement de cette dette risque néanmoins d'entraîner une situation d'urgence à laquelle seule l'aide sociale permettrait de remédier.

5. a) Il est à relever, tout d'abord, que la recourante admet expressément que, par son action, elle vise à obtenir "une prise de décision de principe par la jurisprudence relative à la question du recouvrement des créances liées aux frais de transport par ambulance en cas d'indigence d'une personne transportée". Dans de telles conditions, on ne saurait affirmer que le non-paiement du solde de la créance constitue un risque sérieux d'entraîner une situation d'urgence nécessitant l'intervention de l'aide sociale. L'association recourante ne le soutient d'ailleurs pas.

Cela étant, l'art. 3 al. 1 des statuts prévoit que l'Association des communes a notamment pour buts de créer et d'exploiter un service d'ambulance pour le district de la Sarine (let. b). Par ailleurs, l'art. 33 des statuts précise que les frais d'exploitation du service d'ambulance, après déduction des participations des usagers et des assurances, sont répartis entre les communes selon une clé de répartition qui tient compte du nombre d'habitants (population légale) pondéré par le coefficient de la capacité financière de la commune. Il est certain, dans de telles circonstances, qu'il n'appartient pas à l'aide sociale de couvrir un déficit d'un service d'ambulances, relevant d'une association de communes. La répartition des prises en charge financières étant expressément fixée par les statuts, il y lieu de prendre acte de ce que d'autres modalités sont possibles dans un cas où le recouvrement d'une créance, dans son intégralité ou en partie, par le SAS s'avère impossible.

- b) Compte tenu des critères adoptés par la doctrine pour admettre une aide en vue du paiement d'une dette passée et au vu des considérations qui précèdent, il doit être constaté que même si l'association recourante pouvait justifier de la qualité pour agir, ce qui n'est pas le cas (cf. consid. 3 b et c ci-dessus), elle ne se verrait exposée à aucune situation d'urgence actuelle à laquelle seule l'aide matérielle pourrait remédier. Cette aide ne profiterait en réalité qu'à l'Association des communes qui pourrait, par ce biais, couvrir une partie de ses pertes, ce qui n'est en aucun cas le but de la loi sur l'aide sociale. Une telle solution constituerait d'ailleurs une inégalité de traitement choquante vis-à-vis des autres créanciers du failli, sauf à admettre que tous ceux-ci auraient le même droit, ce qui démontre d'entrée la non-conformité d'une telle solution avec les buts de la LASoc.

Au surplus, le fait que le service d'ambulance ne peut, en principe, refuser la prise en charge sur un lieu d'accident lorsqu'il est mandaté par la centrale d'appels 144 et qu'il n'ait pas la possibilité ni le droit de refuser la prise en charge d'une personne indigente, comme du reste il ne dispose d'aucun moyen de vérifier la situation financière d'un client, ne sont pas relevant. Cette obligation de prise en charge s'étend en effet aux services d'ambulance privés, conformément aux art. 99 al. 2 let. e et 105 al. 1 de la loi sur la santé (LS; RSF 821.0.1), 2 al. 3, 5 al. 2 let. e et 9 al. 2 du règlement sur les services d'ambulance et les transports de patients (RSF 821.0.17). Enfin, d'autres services d'intérêt public, tels la gendarmerie ou les pompiers par exemple, sont soumis aux mêmes contraintes et subissent des pertes financières similaires.

C'est donc à juste titre que la Commission sociale a refusé d'entrer en matière sur la demande d'aide sollicitée qui aurait dû, de toute façon, être écartée.

6. Bien qu'elle succombe, il n'est pas mis de frais de procédure à la charge de l'Association des communes, conformément à l'art. 133 CPJA.

**Par ces motifs,
la IIIe Cour administrative
d é c i d e :**

1. Le recours est irrecevable.
2. Il n'est pas prélevé de frais de justice.

3. Le présent arrêt est communiqué:

- a) à la recourante;
- b) à la Commission sociale de ;
- c) à la Direction de la santé publique et des affaires sociales, pour information.

Givisiez, le 16 novembre 2005 / MWU

Le Président:



Michel Wuilleret

Expédié le: 21 NOV. 2005