

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 14 décembre 2005**

Président: Michel Wuilleret  
Juges: Marianne Jungo et Gabrielle Multone  
Greffière ad hoc: Sandrine Boillat

Statuant sur le recours interjeté le 11 août 2004  
(3A 04 144)

par

à 1630 Bulle, par sa tutrice, Service des  
tutelles et curatelles du III<sup>ème</sup> cercle de la Gruyère, Rue de la Lécheretta 11, à Bulle,  
représenté par , avocate à Bulle également,

contre

la décision sur réclamation rendue le 5 juillet 2004 par le **Service social régional de la Gruyère**, case postale 79, rue de la Lécheretta 1, à 1630 Bulle,

**(aide sociale)**

### Considérant:

#### En fait:

A. , né le , célibataire, fils de et , est depuis le 26 janvier 2004 sous tutelle volontaire d' , Service des tutelles et curatelle du IIIème cercle de la Gruyère, à Bulle. Il n'a pas de formation professionnelle et est sans emploi. Il s'est vu nier le droit à l'indemnité de chômage par décision du 25 février 2004 de sa caisse de chômage. Il a vécu à Bulle avec son amie, chez le père de celle-ci, jusqu'au 30 novembre 2004. A partir du 1<sup>er</sup> décembre 2004, il est retourné vivre provisoirement chez ses parents, à Monthérod (VD).

B. A une date qui n'est pas connue avec précision, il a sollicité, une première fois, une aide matérielle auprès du Service social régional de la Gruyère (ci-après: le service social), à Bulle, qui y a répondu négativement, par décision du 26 septembre 2003.

En février 2004, il a renouvelé, par l'intermédiaire de sa tutrice, sa demande d'aide. Dans sa décision du 1<sup>er</sup> mars 2004, le service social a maintenu son précédent refus.

Une troisième demande d'aide pour une contribution de 1'000 frs par mois depuis le 1<sup>er</sup> février 2004 lui a été soumise en mai 2004. Par décision du 28 mai 2004, le service social lui en a, une nouvelle fois, refusé l'octroi au motif que ses parents pouvaient lui apporter le soutien financier sollicité.

Dans sa réclamation du 28 juin 2004, a maintenu sa demande et requis l'attribution d'un forfait mensuel, revu à la baisse, de 500 frs.

Le service social a toutefois confirmé son refus par décision sur réclamation du 5 juillet 2004. Il a retenu que les parents du requérant disposaient d'un revenu imposable de 90'300 frs en 2002 et d'une propriété immobilière dont la valeur fiscale, souvent inférieure à la valeur réelle, était estimée à 423'000 frs. Tenant compte de recettes de 8'095 frs et de charges de 4'424 frs, il a considéré que leur capacité contributive pour venir en aide à leur fils était de 1'835 frs par mois, correspondant à la moitié du solde à leur disposition (3'671 frs).

- C. Contre cette dernière décision, interjette recours de droit administratif auprès de l'Instance de céans en date du 11 août 2004. Concluant, sous suite de dépens, à son annulation et à l'octroi de l'aide sociale, il invoque qu'il se trouve dans le besoin et que la capacité financière réelle de ses parents ne correspond pas à celle retenue par l'autorité intimée. Il détaille le montant de leurs revenus, ascendant à 13'678 frs, et celui de leurs charges, s'élevant à 13'031,90 frs et comprenant notamment les primes d'assurance-maladie, les frais médicaux et dentaires non couverts, les impôts, les assurances et impôts sur les véhicules, les assurances 3<sup>ème</sup> pilier et assurances-vie, les frais liés à leur maison ainsi que divers travaux d'entretien, les frais d'acquisition du revenu, les frais de la formation complémentaire suivie par la mère et l'entretien de leur fille S. Le solde disponible est dès lors de 646 frs seulement. Il déclare ensuite qu'ils ne disposent d'aucune fortune imposable. Il souligne le fait qu'ils lui paient sa prime d'assurance-maladie. Pour lui, l'obligation d'entretien réciproque entre parents ne concerne que ceux disposant d'un revenu ou d'une fortune supérieur à la moyenne. Or, on ne saurait, selon lui, considérer que les siens vivent dans l'aisance. Le recourant sollicite enfin d'être mis au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite.
- D. Dans ses observations du 8 octobre 2004, l'autorité intimée conclut au rejet du recours et demande l'octroi d'une indemnité de partie pour ses frais de défense. Pour elle, la requête d'assistance judiciaire doit en outre être refusée. A l'appui de ses conclusions, elle invoque le principe de la subsidiarité de l'aide sociale et fait valoir qu'il appartient d'abord aux parents du recourant de lui apporter leur soutien financier. Elle effectue quatre calculs différents de leur capacité contributive démontrant, selon elle, qu'ils disposent de ressources financières suffisantes pour le faire. Ainsi, dans le premier calcul présenté, elle considère que, même en tenant compte de la présence d'une troisième personne dans le ménage des parents, à savoir la sœur du recourant, le montant à disposition de la famille est de 2'611 frs, dont la moitié, soit 1'305 frs doit être prise en considération pour l'entretien du recourant. Elle souligne qu'elle n'avait pas connaissance de la présence d'une troisième personne dans le ménage des parents et considère que le recourant, en ne l'indiquant pas, a failli à son obligation de renseigner. Elle ajoute néanmoins que l'aide sociale ne tient en principe pas compte des étudiants. Elle corrige, dans un deuxième temps, le calcul tel que présenté par le recourant et obtient un solde de 2'042 frs, voire 876 frs, toujours supérieur au montant de 500 frs demandé par le recourant. Elle effectue ensuite un troisième calcul selon les seules normes d'aide sociale et obtient un bonus en faveur du couple, cette fois encore supérieur, de 6'906 frs. Une quatrième manière de calculer laisse également, selon elle, apparaître un solde de 5'804 frs.

A côté de ces calculs, l'autorité relève que la tutrice n'a entrepris aucune démarche judiciaire visant à obtenir une contribution des parents. Elle souligne aussi le fait que le recourant n'est pas empêché de travailler ou de rechercher du travail et qu'il a choisi de ne pas se prendre en charge, de sorte que ce n'est pas à la collectivité publique d'intervenir. Elle lui reproche également de ne pas avoir répondu à ses demandes de renseignements et de s'être contenté d'affirmer que ses parents refusaient de lui verser une contribution d'entretien. Elle estime en outre que les demandes successives présentées et le montant réclamé, de 1'062 frs d'abord et de 500 frs ensuite, dénotent une certaine incohérence et ne permettent pas de juger de manière satisfaisante de la réalité de la situation d'indigence.

- E. Dans ses contre-observations du 13 décembre 2004, le recourant conteste le fait qu'il n'aurait pas satisfait à son obligation de renseigner. Il explique qu'il n'a jamais manqué de transmettre les informations qui lui était connues, mais qu'il ne disposait d'aucun moyen coercitif pour obtenir de la part de ses parents des renseignements plus détaillés. Il fait valoir ensuite que l'obligation d'entretien des parents pour un enfant adulte n'est pas la même que pour un enfant mineur. Ses parents ne vivant pas dans l'aisance, aucune contribution d'entretien ne peut être exigée de leur part. L'autorité intimée aurait dû reconnaître son indigence et l'impossibilité des parents de contribuer à son entretien, quitte à entreprendre elle-même une procédure alimentaire puisque la prétention éventuelle contre les parents passe à la collectivité publique lorsque celle-ci intervient. Le contraindre à agir lui-même contre ses parents aurait eu pour conséquence de péjorer leur relation. Il apporte encore des explications supplémentaires concernant le montant de son loyer (1'182 frs), partagé par trois (394 frs), et les différentes dépenses auxquelles ses parents doivent faire face. Il ajoute également que sa situation s'est modifiée puisqu'il est retourné provisoirement vivre, depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2004, chez ses parents. Il souligne le fait qu'il ne s'agit pas là d'une preuve selon laquelle ils auraient pu, durant l'année 2004, contribuer de manière plus importante à son entretien et maintient que l'aide matérielle sollicitée doit lui être attribuée du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2004.
- F. Dans ses ultimes remarques du 12 janvier 2005, l'autorité intimée se réfère aux budgets qu'elle a établis dans ses précédentes écritures et maintient que les parents du recourant peuvent subvenir à ses besoins. Elle répète qu'il n'a pas satisfait à son obligation de renseigner et qu'il n'a pas produit les documents nécessaires pour établir leur fortune. Elle considère enfin que les parents doivent intervenir au-delà de la majorité de leur enfant, même si ce dernier n'accomplit aucune formation.

Egalement invités à s'exprimer sur le recours, les parents du recourant ne se sont pas déterminés.

**En droit:**

1. a) Aux termes de l'art. 36 de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), les décisions rendues sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal administratif.

, représenté légalement par sa tutrice, dûment autorisée par la Justice de paix du IIIème cercle de la Gruyère à plaider dans la présente affaire, a qualité pour agir (art. 37 let. a LASoc).

Le recours interjeté le 11 août 2004 contre la décision sur réclamation du 5 juillet a été formé dans le délai et les formes prescrits par la loi, compte tenu des fêtes judiciaires d'été (art. 30 al. 2 ainsi que 79 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1).

Il est ainsi recevable à la forme.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif 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 administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
2. a) 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). Une personne est 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).

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).

Dans son Message du 12 mars 1991 accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale dans sa version de 1991 – dont les considérants qui suivent demeurent toujours valables –, le Conseil d'Etat a rappelé que l'aide apportée doit d'abord être une aide personnelle constituée d'information et de conseil permettant au requérant de se prendre en charge par les moyens à sa disposition et de ne pas retomber dans la situation de dépendance ou de dénuement dans laquelle il se trouve. C'est seulement lorsque ces moyens ont été épuisés qu'intervient l'aide matérielle proprement dite. L'aide matérielle est donc bien l'un des derniers secours. Elle ne constitue pas un droit en soi pour le requérant et, en cela, elle se distingue des autres prestations sociales données sans contrepartie par les pouvoirs publics comme les prestations complémentaires ou l'aide à l'assurance-maladie. L'aide sociale, en tant que telle, n'est pas un revenu minimal garanti qui serait dû à certaines conditions définies par la loi. C'est une aide accordée sur la base d'une enquête individuelle déterminant les besoins effectifs du requérant (Message n°272 du 12 mars 1991, III, ch. 1 in fine et ch. 2) afin de l'encourager à participer à la vie active et sociale, comme aussi de renforcer sa prise de conscience et ses responsabilités personnelles (cf. les recommandations sur les normes de calcul de l'aide matérielle émises par la Direction de la santé publique et des affaires sociales: "Principes", cf. également art. 22 LASoc).

La nature et l'importance de l'aide sociale sont définies par les prescriptions de la LASoc et de son règlement d'exécution (RELASoc; RSF 83.0.11), ainsi que, s'agissant de l'aide matérielle, par l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (ci-après: l'ordonnance; RSF 831.0.12). La réglementation en question va dans le sens des directives suisses des institutions d'action sociale (CSIAS).

- b) Conformément à 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 conformément aux dispositions du code civil suisse ou ne peut pas faire valoir d'autres prestations légales auxquelles elle a droit.

Le principe de la subsidiarité signifie que l'aide sociale n'intervient que si la personne ne peut subvenir elle-même à ses besoins et si toutes les autres sources d'aide disponibles ne peuvent être obtenues à temps et dans une mesure suffisante. Il n'y a pas de droit d'option entre les sources d'aides prioritaires et l'aide sociale. L'aide sociale est subsidiaire par rapport aux sources suivantes:

- l'effort personnel: la personne dans le besoin se doit d'entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour se sortir par ses propres moyens d'une situation critique. Entre en ligne de compte, en particulier, l'utilisation du revenu ou de la fortune dont elle dispose ainsi que le produit de son propre travail;

- les prestations légales de tiers: avant de pouvoir obtenir une aide sociale, toutes les prétentions de droit public ou privé doivent être épuisées. Il s'agit de prestations d'assurances sociales, de contribution d'entretien et d'aide découlant du droit de la famille, de prétentions résultant de contrats, de demandes de dommages et intérêts et de bourses;

- les prestations volontaires de tiers: les prestations d'aide sociale sont en principe également subsidiaires par rapport aux prestations versées par des tiers, même si celles-ci ne sont basées sur aucune obligation légale (cf. Normes de la CSIAS A. 4-1, voir également WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, 1995, p. 77 s.).

Le principe de la subsidiarité a toujours existé; il implique que l'aide sociale représente le seul moyen d'éliminer une situation d'indigence dont le bénéficiaire n'est pas responsable (WOLFFERS, op.cit., p. 141)

- c) S'agissant plus particulièrement de l'obligation d'entretien, on distingue l'obligation d'entretien des père et mère (art. 276 al. 1 du code civil suisse; CCS; RS 210) et celle découlant du droit de la famille (art. 328 et 329 CCS).

L'art. 276 al. 1 CCS dispose que les père et mère doivent pourvoir à l'entretien de l'enfant et assumer, par conséquent, les frais de son éducation, de sa formation et des mesures prises pour le protéger. Selon l'art. 277, l'obligation d'entretien des père et mère dure jusqu'à la majorité de l'enfant (al. 1). Si, à sa majorité, l'enfant n'a pas encore de formation appropriée, les père et mère doivent, dans la mesure où les circonstances permettent de l'exiger d'eux, subvenir à son entretien jusqu'à ce qu'il ait acquis une telle formation, pour autant qu'elle soit achevée dans les délais normaux (al. 2). Selon la jurisprudence constante du TF, l'obligation pour les parents d'entretenir un enfant au-delà de sa majorité conserve un caractère exceptionnel. L'entretien n'est en effet dû que lorsque l'enfant poursuit sa formation et que celle-ci a un caractère professionnel. L'obligation d'entretien n'existe que pour une seule formation professionnelle. Est également compris dans ce concept le cas du jeune qui entame une formation initiale après qu'il ait déjà gagné sa vie, pour autant que cette formation corresponde dans ses lignes générales à un plan de carrière fixé avant la majorité (ATF 118 II 97 = JdT 1994 I 341 consid. 4a et les références).

L'art. 328 al. 1 CCS prévoit que, chacun, pour autant qu'il vive dans l'aisance, est tenu de fournir des aliments à ses parents en ligne directe

ascendante et descendante, lorsque, à défaut de cette assistance, ils tomberaient dans le besoin. Le TF considère qu'une personne est dans le besoin lorsqu'elle n'est pas apte au travail ou n'a pas la possibilité de réaliser un gain ou dont on ne peut pas exiger qu'elle exerce une activité rémunérée (ATF 121 III 441, JdT 1997 I 149). L'ampleur des prestations est fixée d'après la situation de la personne astreinte (cf. art. 329 al. 1 CCS). Les prestations de soutien ne doivent pas avoir pour effet de compromettre l'existence ou la progression économique du débiteur et de sa propre famille. Les prestations de soutien ne doivent pas peser sur les débiteurs au point de les obliger, ainsi que leur famille, à se priver injustement. Un débiteur doit pouvoir conserver son standard de vie habituel. Les contributions de soutien ne seront donc pas fixées à la limite des besoins du débiteur et on lui accordera une réserve de revenus et de fortune. Il n'existe d'ailleurs pas de formules de calculs toutes faites. On décide dans chaque cas d'espère s'il existe une obligation d'aide sociale ou pas (WOLFFERS, op. cit., p. 193 s.).

3. a) En l'espèce, le recourant, âgé de 20 ans au moment du dépôt du recours, sans formation et sans travail, affirme qu'il ne dispose d'aucun moyen pour subvenir à son entretien et que ses parents ne peuvent pas, compte tenu de leurs ressources financières, lui apporter l'aide nécessaire. Dans ses contre-observations du 13 décembre 2004, il indique toutefois qu'il est provisoirement retourné vivre chez eux à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2004. Il sollicite dès lors l'aide matérielle uniquement pour la période du 1<sup>er</sup> avril au 30 novembre 2004 et ne fait plus valoir, passée cette date, qu'il est indigent. Il se justifie dès lors de considérer qu'il modifie implicitement ses conclusions dans ce sens.

L'autorité intimée soutient quant à elle, en substance, que les parents sont en mesure de subvenir à ses besoins.

- b) Comme il a été dit plus haut, le recourant n'a pas le libre choix entre l'aide sociale et d'autres sources d'aide. Avant de recourir à l'aide sociale, il lui appartient d'épuiser tous les moyens à sa disposition pour se sortir de la situation critique dans laquelle il se trouve.

S'il est établi qu'il ne disposait, durant la période désormais seule litigieuse, d'aucun revenu et d'aucune fortune, il était néanmoins en mesure de se décharger de ses dépenses de logement et de nourriture et, ainsi, de mettre un terme à sa situation d'indigence en regagnant le foyer familial. Le fait qu'il y soit retourné à partir du 1<sup>er</sup> décembre 2004 montre qu'il aurait pu le faire bien avant. Rien au dossier ne laisse apparaître qu'un retour au domicile de ses parents n'était pas possible en avril 2004 déjà. Le recourant ne le prétend d'ailleurs pas. Dans ses contre-observations du 13 décembre 2004,

il explique même que le fait d'être logé dans sa chambre d'enfant et d'être accueilli à la table familiale ne représente pas une charge supplémentaire importante pour ses parents. Au demeurant, les ressources de ces derniers apparaissent sans nul doute suffisantes pour la supporter. Il faut dès lors admettre que l'aide en question pouvait être obtenue à temps et dans une mesure suffisante, de sorte qu'un retour immédiat pouvait raisonnablement être exigé de lui. On ne saurait considérer, dans ces circonstances, qu'il était empêché de satisfaire ses besoins les plus fondamentaux, soit se nourrir et se loger, au point qu'une aide sociale devait lui être accordée de suite. Le choix de vivre avec son amie à Bulle et, par là même, de devoir assumer un tiers du loyer, soit 394 frs par mois, à quoi s'ajoutent encore les dépenses pour la nourriture, frais pour lesquels justement l'aide matérielle est demandée à hauteur de 500 frs, relève ainsi d'une convenance personnelle dont la collectivité n'a pas à répondre. L'autorité était donc, conformément au principe de la subsidiarité de l'aide sociale, fondée à refuser de lui verser ses prestations.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour peut se dispenser d'examiner plus en détail les différents calculs présentés par les parties.

- c) Il convient, en outre, de rappeler que l'aide sociale n'a pas pour but de régler d'éventuelles dettes passées. Le recourant n'invoque pas qu'il en aurait contractées et ne produit aucun justificatif. Force est au contraire de constater qu'il a disposé de moyens suffisants, par exemple de prestations volontaires de tiers, pour subvenir à ses besoins jusqu'à son retour au domicile familial. Examiné sous cet angle, on peut d'ailleurs même se demander si le recours a encore un quelconque objet. Vu l'issue du litige, cette question peut toutefois demeurer ouverte.
4. Mal fondé, le recours de \_\_\_\_\_ doit être rejeté et la décision sur réclamation du service social confirmée.
- a) Il appartient en principe au recourant qui succombe de supporter les frais de procédure, conformément à l'art. 131 CPJA. Compte tenu toutefois de la nature particulière du litige qui s'apparente à un cas d'assurance sociale où la procédure est en principe gratuite, il y a lieu de remettre les frais de la présente cause en application de l'art. 129 let. c CPJA.
- b) Le recourant ayant succombé, il n'a pas droit à une indemnité de partie (art. 137 CPJA).

Le Service social régional de la Gruyère n'y a, de par la loi, pas droit non plus (art. 139 CPJA).

5. Il reste à statuer sur la requête d'assistance judiciaire totale.
- a) Aux termes des art. 1 al. 1 et 2 1<sup>ère</sup> phr. de la loi cantonale du 4 octobre 1999 sur l'assistance judiciaire (LAJ; RSF 136.1), a droit à l'assistance judiciaire celui qui ne possède pas les ressources suffisantes pour couvrir les frais d'une procédure sans s'exposer à la privation des choses nécessaires à son existence ou à celle de sa famille. En matière administrative, la cause de l'intéressé ne doit pas apparaître d'emblée vouée à l'échec. Conformément à l'art. 3a LAJ, le défenseur d'office est désigné d'ordinaire parmi les avocats inscrits au registre ou au tableau fribourgeois. Si les circonstances l'exigent, une personne inscrite au registre d'un autre canton peut être désignée.
- b) En l'espèce, il sied de constater que le recours était d'emblée dénué de toute chance de succès. Comme il a déjà été dit, l'aide nécessaire pouvait être obtenue à temps et dans une mesure suffisante et il était manifeste que l'aide sociale, subsidiaire, ne pouvait pas lui être octroyée. Aussi, se justifie-t-il de rejeter la demande d'assistance judiciaire gratuite totale, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres conditions auxquelles elle est encore soumise.

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

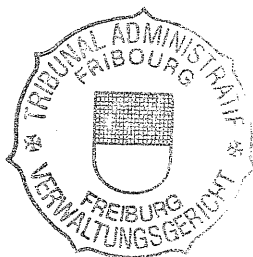
1. Le recours est rejeté.
2. La requête d'assistance judiciaire gratuite est rejetée.
3. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué de dépens.
4. Le présent arrêt est communiqué:
  - a) au recourant, par son mandataire;
  - b) au Service social régional de la Gruyère, avec son dossier en retour;
  - c) au Service du tuteur général, à Bulle;

d) au Service de l'action sociale.

La Greffière ad hoc:

*S. Boillat*

Sandrine Boillat



Le Président:

*Michel Wuilleret*

Michel Wuilleret

Givisiez, le 14 décembre 2005/SBO

20 DEC. 2005