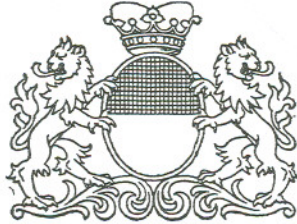


COPIE



TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III^e 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 1^{er} mars 2005
(3A 05 26)

par

le Service social régional de la Gruyère, case postale 79, rue de la Lécheretta 1, à
1630 Bulle,

contre

la décision sur réclamation rendue le 2 février 2005 par le **Service de l'aide sociale
de la ville de Fribourg**, rue de l'Hôpital 2, à 1700 Fribourg,

(aide sociale)

Considérant:

En fait:

A. , ressortissant indien, est arrivé en Suisse en 1993 comme requérant d'asile. Il a obtenu un permis C pour réfugié en 2002. Son permis, échu au 16 février 2004, a été renouvelé jusqu'au 16 février 2007. Il était domicilié à Bulle jusqu'au mois d'avril 2004, date à laquelle il a quitté le pays pour se rendre au Sri Lanka. Le Service social régional de la Gruyère (ci-après: le SSRG), à Bulle, l'a soutenu financièrement jusqu'à son départ. Le contrôle des habitants de la ville de Bulle l'a rayé de son registre en mai 2004.

De retour en Suisse en septembre 2004, il a été accueilli durant le mois d'octobre à la fondation La Tuile, à Fribourg.

Ayant trouvé la possibilité de se loger chez un ami à Fribourg, il s'est inscrit auprès du contrôle des habitants de cette ville en date du 5 novembre 2004.

Le SSRG a assuré le suivi social et administratif durant le premier mois qui a suivi son retour.

Le Service de l'action sociale a ensuite accordé, par décisions du 20 octobre et du 16 novembre 2004, l'aide de l'Etat pour son entretien et son hébergement de septembre à novembre 2004.

Dès le 1^{er} décembre 2004, le dossier a été transféré au Service de l'aide sociale de la ville de Fribourg (ci-après: le SASVF).

B. Lors de sa séance du 16 décembre 2004, le SASVF l'a mis au bénéfice de l'aide sociale à compter du 1^{er} décembre 2004. Il a refacturé au SSRG les douze premiers mois de l'aide financière versée en se basant sur l'art. 9a de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1).

Dans sa réclamation du 6 janvier 2005, le SSRG a refusé de rembourser l'aide octroyée, en faisant valoir que avait disparu après son départ de Bulle et qu'à son retour, il avait entièrement été pris en charge par le canton.

Le SASVF a toutefois confirmé sa position dans sa décision sur réclamation du 2 février 2005.

- C. Contre cette dernière décision, le SSRG interjette recours de droit administratif auprès du Tribunal administratif le 1^{er} mars 2005. Il conclut à son admission et à ce qu'il ne soit pas tenu au remboursement des frais durant une année. A l'appui de ses conclusions, il expose que
- s'est trouvé, dès son retour en Suisse, dans la situation de "clandestin" ou de personne de "passage", qu'il dépendait alors du service de l'action sociale et qu'il n'avait plus de domicile lorsqu'il s'est installé à Fribourg. Il n'y a ainsi pas eu changement de domicile, mais bien constitution d'un nouveau domicile à Fribourg. Il fait valoir en outre que, comme personne sans domicile fixe, il pouvait s'adresser à n'importe quel service social. Le fait qu'il se soit adressé à ses services tenait simplement d'une commodité. Il appartenait toutefois, selon lui, au SASVF de le prendre en charge, ce qu'il a refusé de faire de manière contraire au droit. Si le fait de loger à la Tuile ou chez des amis ne fait effectivement pas perdre à une personne sans domicile fixe son domicile d'assistance, le cas est différent ici puisqu'il avait perdu son domicile à Bulle en quittant la Suisse. La refacturation selon l'art. 9a LASoc ne se trouve donc pas justifiée.
- D. Dans ses observations du 30 mars 2005, le SASVF considère que le but de la disposition discutée, à savoir de limiter les effets du tourisme social, ne pourrait pas être atteint si son application se limitait aux changements de domicile effectués dans des circonstances normales, autrement dit où la personne résilie son contrat de bail dans les délais, conclut un nouveau contrat de bail et s'occupe du dépôt de ses papiers. Cela reviendrait à ignorer les circonstances difficiles dans lesquelles les changements de domicile ont en réalité lieu dans le cadre de l'aide sociale, telles que rupture sociale, perte subite de logement et hébergements provisoires. Pour lui, le contexte social ainsi que la teneur de l'art. 9a LASoc ne pose pas comme condition que, immédiatement avant la constitution du nouveau domicile, soit le jour précédent, la personne devait disposer d'un domicile d'assistance dans un autre district.
- E. Le SSRG s'est déterminé, sans y avoir été invité, en date du 13 mai 2005. Il maintient qu'il a accepté de reprendre, à son retour, le dossier de , mais cela à titre exceptionnel puisque le SASVF avait refusé d'entrer en matière. Il explique que de nombreuses personnes accueillies à la Tuile maintiennent leurs papiers dans leur commune de domicile et que, dans un tel cas, il poursuit son aide. Il répète que l'intéressé n'avait plus de domicile

légal en Suisse dès le mois de mai 2004. C'est, selon lui, cette perte de lien qui implique la constitution d'un nouveau domicile à Fribourg.

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.

Le SSRG a qualité pour agir contre une décision rendue par une commission sociale conformément à l'art. 37 let. b LASoc.

Le recours interjeté le 1^{er} mars 2005 contre la décision sur réclamation du 2 février a été formé dans le délai et les formes prescrits par la loi (art. 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) Selon l'art. 9 LASoc, la personne dans le besoin a son domicile au sens de la présente loi (ci-après: domicile d'aide sociale) dans la commune où elle réside avec l'intention de s'y établir (al. 1). Le domicile s'acquiert par la déclaration d'arrivée au contrôle des habitants et, pour les étrangers, par la délivrance d'une autorisation de séjour ou d'établissement, à moins qu'il ne soit prouvé que le séjour a commencé plus tôt ou plus tard ou encore qu'il n'est que provisoire (al. 2).

La définition du domicile d'aide sociale reprend, en l'appliquant aux collectivités publiques du canton, les termes de l'art. 4 de la loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (loi fédérale en matière d'assistance, LAS; RS 851.1). Conformément à l'art. 4 LAS en effet, la personne dans le besoin a son domicile selon la présente loi (domicile d'assistance) dans le canton où elle

réside avec l'intention de s'y établir. Ce canton est appelé canton de domicile (al. 1). Le domicile s'acquiert par la déclaration d'arrivée à la police des habitants et, pour les étrangers, par la délivrance d'une autorisation de résidence, à moins qu'il ne soit prouvé que le séjour a commencé plus tôt ou plus tard ou encore qu'il n'est que provisoire (al. 2).

La notion de domicile d'assistance en droit fédéral peut donc s'appliquer, par analogie, à celle du domicile d'aide sociale en droit cantonal.

Dans la mesure où cela est compatible avec son but, la LAS fait recouper la notion de domicile d'assistance avec celle de domicile civil de l'art. 23 du code civil (CC; RS 210) (Message du 22 novembre 1989 sur la révision de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin *in* Feuille fédérale [FF] 1990 I p. 55). Pour répondre à la question de savoir si un domicile d'assistance a été constitué au non, au sens de la LAS, on peut donc se référer en grande partie à la doctrine et à la jurisprudence relatives à la notion de domicile civil (Zeitschrift für öffentliche Fürsorge [Zöf] 1978 p. 181). Ces deux notions ne coïncident toutefois pas entièrement. Alors que le CC garantit que chaque personne dispose toujours d'un domicile de droit civil, la LAS prévoit, dans certains cas, l'absence de domicile d'assistance. En particulier, dans le droit de l'aide sociale, il n'existe pas de domicile d'assistance obligatoire inspiré du domicile fictif du droit civil (F. WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, Berne 1995, p. 58; W. THOMET, Commentaire concernant la LAS, Zürich 1994, n°89 ss).

En principe, le domicile d'assistance d'une personne dans le besoin se trouve dans le canton – et par analogie dans la commune – où elle réside avec l'intention de s'établir. Cette formulation, empruntée au texte de l'art. 23 CC, signifie que le domicile se trouve là où une personne s'est effectivement établie et installée de manière reconnaissable pour des tiers, en d'autres termes là où elle a son centre de vie. Cette définition contient à la fois un élément objectif, à savoir le fait de séjourner effectivement dans un endroit déterminé (la résidence), et un élément subjectif (l'intention de s'établir), les deux éléments étant toutefois indissociablement liés. Une personne a l'intention de s'établir lorsqu'elle entend séjourner dans un endroit défini pour une période indéterminée et que cette intention est réalisable. L'intention ne doit pas porter sur un séjour purement provisoire. Le domicile ne doit pas être déterminé en fonction de la volonté interne de la personne en cause mais plutôt sur la base de critères reconnaissables par des tiers. Ce qui est décisif, c'est l'intention qui ressort des circonstances extérieures ou, en d'autres termes, la réponse à la question de savoir si l'on peut déduire de l'ensemble des circonstances que la personne concernée a fait de l'endroit en cause le centre de ses relations personnelles (THOMET, n° 96 ss; ATF 97 II 3ss; 108 la 254).

- b) L'art. 9 LAS est le pendant de l'art. 4 LAS. Il prévoit que la personne quittant son canton de domicile perd le domicile d'assistance qu'elle avait jusqu'alors (a. 1). En cas de doute, le départ est censé avoir lieu le jour où il est annoncé à la police des habitants (al. 2). L'entrée dans un home, un hôpital ou tout autre établissement et, s'il s'agit d'une personne majeure ou interdite, le placement dans une famille, décidé par une autorité ou un organe de tutelle, ne mettent pas fin au domicile d'assistance (al. 3).

La LASoc ne définit pas expressément la fin du domicile d'aide sociale. Comme pour le début du domicile d'assistance, on peut se référer, au niveau cantonal, à la notion de fin de domicile d'assistance en droit fédéral.

Une personne perd son domicile d'assistance dans un canton – par analogie dans une commune – lorsqu'elle le quitte, autrement dit lorsqu'elle n'entend plus y séjourner, ni y être établie, et qu'après avoir rendu les clés de son logement ou de sa chambre, elle quitte le territoire du canton avec ses bagages, voire tout son mobilier (THOMET, n°146). Le domicile d'assistance prend aussi fin lorsqu'une personne quitte un canton dans l'intention de s'établir dans un autre, mais voit ses projets contrariés et retourne peu de temps après dans son ancien canton de domicile. A son retour, il se constitue un nouveau domicile (THOMET, n°149). Le domicile d'assistance est également réputé perdu lorsque la personne quitte son canton de domicile dans l'intention d'y revenir ultérieurement. Dans l'ancienne législation, le domicile d'assistance n'était pas réputé perdu lorsque l'assisté avait l'intention de rentrer chez lui dans un avenir proche; on a laissé de côté ce critère subjectif lors de la révision de la LAS (Message *in* FF 1990 I 63). Il en résulte que le domicile d'assistance peut prendre fin sans qu'un nouveau domicile n'ait été établi (WOLFFERS, p. 59).

Le domicile d'assistance ne prend pas fin lorsqu'une personne quitte passagèrement le territoire cantonal à des fins précises et garde son domicile antérieur, en particulier parce qu'elle y garde son logement. C'est le cas de celui qui part en voyage pour une durée plus ou moins longue ou pour un séjour en cure, qui accepte un travail saisonnier ou limité dans la durée dans un autre canton, bref lorsqu'il s'agit de séjours qui ne sont pas constitutifs de domicile. Il y a toutefois départ chaque fois qu'il y a abandon du logement, même si la personne en question a l'intention de revenir ultérieurement. La fin du domicile d'assistance ne dépend que d'un seul critère, à savoir que l'assisté quitte le canton. On ne se fondera pas sur les intentions de la personne dans le besoin, car, en fait, il est impossible de les vérifier (THOMET, n°146; Message *in* FF 1990 I p. 60).

S'agissant de la preuve du départ, elle incombe au canton qui perd ses obligations en raison du départ, à savoir le canton de domicile, dont le devoir d'assistance s'éteint avec le départ de la personne dans le besoin. Le fait

qu'une commune ait sans hésiter biffé du registre des habitants une personne qui s'est absentée temporairement ne constitue ni une présomption de départ ni une preuve de celui-ci. Seule une personne qui n'a ni annoncé son départ au domicile qui prévalait jusqu'alors, ni annoncé son arrivée dans une autre localité et qui n'a plus été vue depuis longtemps à son domicile peut être considérée comme n'ayant plus son domicile dans ce dernier canton. On peut partir de l'idée que le domicile d'une personne a pris fin lorsqu'elle l'a abandonné dans des circonstances qui laissent supposer un départ (remise de l'appartement ou du logement, abandon de la place de travail, rupture des relations personnelles) (THOMET, n°151).

- c) L'art. 9a LASoc dispose que, lors d'un changement de domicile d'aide sociale à l'intérieur du canton, l'ancien service social doit rembourser, pendant douze mois à compter de la date de la prise du nouveau domicile d'aide sociale, l'aide matérielle décidée par la nouvelle commission sociale, après déduction de la participation de l'Etat, sous réserve de la législation fédérale et des conventions internationales.

Le message n°116 accompagnant le projet de révision de la loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 (Bulletin des séances du Grand Conseil [BO] II 1998 p. 1191), à propos de cet article, est ainsi formulé: "L'instauration d'une durée durant laquelle l'ancien service social doit assumer la prise en charge des frais de l'aide matérielle en cas de changement de domicile à l'intérieur du canton (disposition qui d'ailleurs existait déjà sous une forme un peu différente dans l'ancienne loi sur l'assistance de 1951), a fait l'objet de plusieurs interventions. Il est donc proposé de la réintroduire. En effet, avec la mobilité actuelle, il arrive souvent qu'une commission sociale ait l'impression que son "voisin" tente de se "débarrasser" de ses cas sociaux. Cette période, fixée à 12 mois à compter de la prise du nouveau domicile d'aide sociale et durant laquelle l'ancien service social est toujours tenu d'assumer l'aide matérielle décidée par la nouvelle commission sociale, est donc un correctif neutre et objectif. La collaboration entre les différents services sociaux du canton pourrait donc être allégée de tensions inutiles. (...) Pour les praticiens, précisons que la logique et la systématique de cette nouvelle disposition sont celles de la facturation intercantonale en vigueur dans la LAS".

3. a) En l'espèce, _____ était domicilié, jusqu'au mois d'avril 2004, à Bulle, à la rue Saint-Denis 66 d'abord, puis, à partir du 1^{er} février, dans une chambre qu'il louait à son employeur, le restaurant des Halles, à la rue de la Promenade 44. Ce dernier atteste qu'il a travaillé pour son compte du 1^{er} février au 10 avril 2004 comme aide de cuisine-casserolier. A une date qui n'est pas connue avec précision, il a ensuite quitté le pays, sans laisser

d'adresse. Il n'a pas annoncé son départ au contrôle des habitants. Ce service l'a rayé de son registre en mai 2004. Il s'est avéré par la suite qu'il s'était rendu au Sri Lanka où il a séjourné durant plus de 4 mois. Il est revenu en Suisse en septembre 2004. Durant le mois d'octobre, il a trouvé refuge auprès de la fondation La Tuile. A partir du mois de novembre, il a logé chez un couple d'ami à Fribourg, à la route Joseph-Chaley 15. Il a annoncé son arrivée dans la commune le 5 novembre 2004. Dès le 1^{er} mars 2005, il a déménagé à l'avenue de Granges-Paccot 4, toujours à Fribourg.

- b) En l'occurrence, la question litigieuse à résoudre est celle de savoir s'il appartient au SSRG de rembourser, durant douze mois, l'aide matérielle décidée par le SASVF. Il s'agit en d'autres termes de déterminer si, en quittant la commune de Bulle en avril 2004, _____ avait ou non perdu son domicile d'assistance.

Au moment de son départ de Bulle, rien n'indiquait, objectivement, qu'il entendait toujours y séjourner ou y être établi. Il a au contraire quitté Bulle après avoir rendu les clefs de sa chambre et terminé son activité d'aide de cuisine. Qu'il ait eu ou non l'intention de revenir ultérieurement n'est pas déterminant. Le fait est que l'intéressé a quitté la commune, respectivement le pays, et qu'il n'y a maintenu aucun logement et aucune relation personnelle. Il faut, dans ces circonstances, bel et bien considérer qu'il a perdu son domicile d'assistance dans cette commune. En revenant vivre en Suisse, plus de 4 mois après son départ, l'intéressé s'est trouvé un certain temps sans domicile fixe et s'est ensuite constitué un nouveau domicile à Fribourg. A l'évidence, il ne s'agit toutefois pas ici d'un changement de domicile d'aide sociale à l'intérieur du canton au sens de l'art. 9a LASoc. A l'instar de la personne qui quitte son domicile pour s'établir quelques mois dans un autre canton, celui qui quitte la Suisse pour l'étranger met fin à son ancien domicile et il ne se justifie pas, en cas de retour, de rétablir un précédent domicile d'aide sociale à l'intérieur du canton. Admettre le contraire reviendrait à maintenir fictivement un domicile d'aide sociale, alors même que la personne dans le besoin quitte délibérément le canton ou le pays pour une destination inconnue. Or, telle n'était pas l'intention du législateur cantonal lorsqu'il a instauré le correctif de l'art. 9a LASoc.

4. Pour l'ensemble de ces motifs, il faut retenir que le SASVF n'est pas légitimé, en se fondant sur la disposition précitée, à réclamer au SSRG le remboursement de l'aide matérielle qu'il a décidé de lui accorder. Le recours du SSRG doit dès lors être admis et la décision du SASVF annulée.

Aucun frais de procédure ne sera prélevé, les intérêts patrimoniaux du SASVF n'étant pas en cause (art. 133 CPJA).

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

1. Le recours est admis.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Le présent arrêt est communiqué:
 - a) au Service social régional de la Gruyère, à Bulle;
 - b) au Service de l'aide sociale de la ville de Fribourg;
 - c) au Service de l'action sociale, pour information.

La Greffière ad hoc:

S. Boillat

Sandrine Boillat



Le Président:

Michel Wuilleret

Michel Wuilleret

Givisiez, le 14 décembre 2005/SBO

20 DEC 2005