

COPIE



TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 27 juin 2006

Présidente: Gabrielle Multone  
Juges: Marianne Jungo et Michel Wuilleret

Statuant sur le recours interjeté le 10 octobre 2005  
(3A 05 182)

par

contre

la décision sur réclamation rendue le 6 octobre 2005 par la Commission sociale de l'Antenne sociale de la Glâne-Sud;

(aide sociale matérielle / ménage commun; art. 22a al. 1 LASoC)

**Considérant :**

**En fait:**

- A. [redacted] de nationalité néerlandaise, au bénéfice d'une autorisation d'établissement, est domicilié depuis 1999 [redacted], chez une amie, [redacted] Courtier industriel de profession, il est sans activité lucrative depuis 2004 et en fin de droit depuis juillet 2005.

En juin 2005, il s'est adressé auprès de l'Antenne sociale de la Glâne-Sud afin d'obtenir une aide financière.

- B. La Commission sociale de l'Antenne sociale de la Glâne-Sud (ci-après : la Commission sociale) a rendu trois décisions respectivement les 8 juillet, 1<sup>er</sup> septembre et 6 octobre 2005.

Dans sa première décision, elle a rejeté la demande d'aide matérielle déposée par [redacted]. A l'appui de son refus, elle a cité la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant les situations de concubinage (ATF du 12.01.2004, cause 2P. 218/2003) et indiqué qu'une nouvelle décision sera réexaminée (sic) dès la remise des papiers concernant le revenu et les charges de [redacted].

Statuant une deuxième fois, la Commission sociale a encore rejeté la demande de l'intéressé en tant que personne seule. En revanche, considérant qu'il vivait en concubinage, elle a octroyé une aide matérielle selon les normes suivantes :

*"Forfait 2 personnes Fr. 1647.-, majoré du loyer. Tout revenu de [redacted] sera déduit de la somme totale."*

Enfin, dans une troisième décision, du 6 octobre 2005, la Commission sociale a confirmé le rejet de la demande d'aide matérielle déposée par [redacted] en tant que personne vivant seule. A l'appui de son refus, elle a invoqué le dernier paragraphe des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (cf. Conférence suisse des institutions d'action sociale, Aide sociale: concepts et normes de calcul, normes révisées 2005, fiche F. 5; ci-après, normes CSIAS), où il est dit :

*"Si les partenaires vivent un concubinage stable et si une seule personne est bénéficiaire de l'aide sociale, le revenu et la fortune du partenaire non bénéficiaire peuvent être pris en compte de manière appropriée. On admet que le concubinage est stable notamment lorsque celui-ci dure depuis cinq ans au moins ou lorsque les partenaires vivent ensemble avec un enfant commun."*

- C. Le 10 octobre 2005, [redacted] a saisi le Tribunal administratif. Il conclut à l'admission de sa demande d'être mis au bénéfice de l'assistance sociale pour une personne seule, à partir du 15 juillet 2005. Compte tenu de sa situation d'indigence, il réclame également des mesures provisionnelles.

A l'appui de son recours, il invoque en substance qu'il ne possède aucune source de revenu, qu'il est en fin de droit et qu'il connaît de grandes difficultés à retrouver du travail malgré d'importantes recherches. Contrairement à ce que pense l'autorité intimée, il ne vit pas en concubinage avec [redacted] qui lui loue une chambre meublée avec douche et toilettes. La cuisine est commune et il aide sa logeuse laquelle, gravement malade, touche une rente AI à 100 % depuis juillet 2005. La position de l'autorité intimée ne lui laisse que le choix de louer une chambre dans les environs. Or, cette démarche est vouée à l'échec compte tenu de sa situation financière qui ne lui permet pas de payer un loyer ni, a fortiori, de faire un dépôt de garantie.

- D. Statuant le 26 octobre 2005 sur la requête de mesures provisionnelles, la Cour a invité la Commission sociale à verser au recourant une aide matérielle minimale pour son entretien, au sens de l'art. 5 de l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (RSF 831.0.12). Suite à la demande d'interprétation du recourant, la Cour a précisé, par arrêt du 16 novembre 2005, que l'aide matérielle accordée au titre de mesures provisionnelles prenait effet à compter du 10 octobre 2005 jusqu'à droit connu du jugement au fond.

- E. Le 14 novembre 2005, l'autorité intimée a déposé ses observations au recours dont elle conclut au rejet.

Elle maintient que le recourant vit en concubinage avec [redacted] Preuve en est le bail à loyer produit par le recourant qui n'a été établi qu'en date du 1<sup>er</sup> mai 2004 et le fait que [redacted] ne déclare aucun revenu provenant d'un prétendu loyer. D'autres indices et témoignages corroborent le point de vue de l'autorité. C'est en couple que le recourant et [redacted] vont dîner chez leurs voisins et amis; fréquemment ils se promènent à pied ou en en voiture ensemble; la consommation importante d'eau constatée par une ancienne voisine tendrait également à démontrer que le recourant ne se

contente pas d'utiliser la douche mais prend tous les jours un bain. Bref, pour l'habitant moyen du village, ils présentent toutes les apparences d'un couple vivant en concubinage et, manifestement, leurs rapports ne se limitent pas à une colocation.

- F. Le 15 décembre 2005, le recourant a répliqué. Il ne conteste pas résider, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, chez [redacted] mais seulement en qualité d'invité et d'ami et non pas de concubin. C'est par rapport aux enfants de cette dernière et pour couper court à toute interprétation subjective de la situation qu'un contrat de bail a été passé. Pour le reste, le fait de se promener ensemble ou de répondre à une invitation commune ou encore de tenir compte de l'impression de l'habitant moyen ne suffit pas à établir un état de concubinage.
- G. Le 10 mai 2006, le Juge délégué à l'instruction de la cause a procédé à l'audition, en qualité de témoin [redacted]. Selon ses déclarations, le recourant - qui est un ami de jeunesse - habite chez elle depuis qu'il a perdu sa mère et que sa situation professionnelle s'est péjorée, soit depuis janvier 1999. Pour des raisons formelles, plus précisément vis-à-vis de ses enfants à elle, ils ont établi un contrat de bail mais, en réalité, le recourant ne paie pas le montant de 850.- francs figurant dans le contrat. En revanche, il paie la majeure partie des frais de nourriture. A la maison, elle fait à manger pour les deux et il s'occupe de l'entretien du jardin ainsi que de tous les autres travaux d'entretien de la maison. Ils font les commissions ensemble, elle conduit le véhicule et lui porte les achats. Ils ont des amis communs chez qui ils se rendent et qu'ils invitent à la maison. Elle pense que pour ceux-ci la situation n'est pas équivoque et qu'il s'agit d'une relation de simple amitié. Elle reconnaît cependant que pour un ami, le recourant s'incruste puisqu'elle l'accueille depuis plus de six ans. Pour elle, chacun y trouve son compte, elle vu son état de santé et lui à cause de sa situation financière.

A l'AI depuis 2005, ses ressources financières s'élèvent à 4'100.- francs. Après avoir réglé toutes les dépenses liées, il lui reste environ 600 francs par mois pour vivre et s'habiller. Elle est propriétaire de l'appartement qu'ils occupent dans une ferme rénovée. Au rez-de-chaussée se trouvent la salle à manger, le salon, la cuisine et une douche avec toilettes alors qu'au premier étage il y a deux chambres à coucher, un bureau et une salle de bain. Il occupe une des chambres à coucher et elle la seconde. Il utilise la douche et les toilettes qui se trouvent au rez. Cependant s'il doit se lever la nuit, il peut utiliser la salle de bain du premier étage.

Le témoin a accepté que le Juge délégué procède à une inspection des lieux. Il a ainsi pu constater que la description qu'elle a brossée de l'appartement correspond à la réalité.

- H. Par courrier du 6 juin 2006, le recourant a informé le Juge délégué que, selon décision du 1<sup>er</sup> juin, l'autorité intimée avait modifié le montant de l'aide matérielle, la ramenant à 824.- francs compte tenu du fait que le recourant ne paie pas de loyer à

Le 7 juin 2006, le Juge délégué a rappelé à l'autorité intimée qu'en vertu de l'art. 85 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le dépôt du recours a effet dévolutif, en d'autres termes que dès cet instant le pouvoir de traiter l'affaire passe à l'autorité de recours (al. 1). Dans la mesure où l'instruction de la cause est achevée, il ne lui appartient plus de modifier ou d'annuler la décision entreprise (al. 2). En conséquence, il l'a invitée à se conformer à la décision de mesures provisionnelles urgentes rendue le 26 octobre 2005.

**En droit:**

1. a) Selon l'art. 36 de la loi sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), les décisions sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal administratif. La personne qui sollicite une aide sociale a qualité pour agir (art. 37 let. a LASoc).

En l'espèce, la Commission sociale a confirmé, dans sa décision du 1<sup>er</sup> septembre 2005, le refus de demande d'aide matérielle de l'intéressé en tant que personne seule; en revanche, elle lui a accordé une aide en tant que concubin. Dans la décision rendue le 6 octobre 2005, elle a maintenu son point de vue. Il se justifie dès lors de considérer ces deux arrêts comme des décisions sur réclamation au sens de l'art. 36 LASoc. Peu importe à cet égard qu'elles indiquent la réclamation comme voie de droit.

- b) Conformément à l'art. 81 al. 1 CPJA, le mémoire de recours doit contenir, sous peine d'irrecevabilité, les conclusions du recourant et ses motifs. En l'espèce, le recours ne contient pas de conclusions précises. Toutefois, s'agissant d'une décision fixant le montant de l'aide sociale matérielle, l'autorité de céans peut admettre que celles-ci sont implicites; il est en effet manifeste que, par le dépôt d'un recours contre une telle décision, l'intéressé entend obtenir l'annulation de la décision et, le cas échéant, une aide financière plus importante. Aussi, et afin d'éviter tout formalisme excessif, il y

a lieu de considérer que le recours répond aux exigences de formes prescrites.

- c) a à l'évidence la qualité pour recourir (cf. art. 37 let. a LASoc). Enfin, interjeté dans le délai et les formes prescrits (cf. art. 79 à 81 CPJA), le recours est recevable.

Le Tribunal administratif peut dès lors en examiner les mérites.

- d) 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, le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA) ne peut être invoqué que si l'affaire concerne le domaine des contributions publiques ou des assurances sociales (let. a), si l'affaire est susceptible d'un recours auprès d'une autorité fédérale habilitée à revoir ce grief (let. b) ou si une loi le prévoit expressément (let. c).

L'aide sociale, bien que s'apparentant dans une certaine mesure aux assurances sociales, ne relève pas de ce domaine du droit. Aussi, et à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas revoir l'opportunité de la décision attaquée.

2. a) Selon l'art. 12 de la Constitution fédérale (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.

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.

Le droit au minimum vital constitue la base de l'aide sociale, qui poursuit toutefois des objectifs allant au-delà de cette garantie minimale. Tout en garantissant l'existence physique, l'aide sociale doit en effet permettre aux personnes aidées de participer à la vie économique et sociale et favoriser leur intégration sociale et professionnelle (cf. normes CSIAS, chap. A.1).

- b) 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<sup>er</sup> al. 1 LASoc). 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).

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 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).

Dans son Message accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale dans sa version de 1991 - mais dont les considérations qui suivent demeurent toujours valables - le Conseil d'Etat a rappelé que l'aide apportée doit d'abord être une aide personnelle constituée d'informations et de conseils 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. également ATA non publié du 14 juillet 2000 en la cause A.).

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 831.0.11).

Concernant plus particulièrement l'aide matérielle, le Conseil d'Etat édicte les normes de calcul, en se référant aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (cf. art. 22a al. 1 LASoc).

Selon l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (RSF 831.0.12), le forfait mensuel pour l'entretien est déterminé en fonction du nombre de personnes faisant ménage commun

(art. 1 al. 1). Le montant forfaitaire mensuel pour l'entretien (minimum social) est de frs. 1'076.- pour une personne seule (art. 2). Conformément à l'art. 5 al. 1 de l'ordonnance, l'aide matérielle minimale pour l'entretien (minimum vital absolu) prévue à l'art. 4a al. 2 LASoc est de 15% inférieure aux montants forfaitaires fixés à l'article 2; en cas de manquements graves, seule l'aide matérielle minimale pour l'entretien est versée (art. 5 al. 2). La couverture des besoins fondamentaux comprend, outre le forfait mensuel pour l'entretien, les frais de logement (y compris les charges courantes) et les frais médicaux de base (y compris les frais dentaires de maintien) (art. 6 al. 1). Les prestations circonstancielles couvrent certains besoins propres dus à l'état de santé, à la situation économique et familiale particulière du ou de la bénéficiaire. Elles ne sont accordées que si un examen approfondi en a démontré la nécessité (art. 7). L'ensemble des revenus et la fortune du ou de la bénéficiaire et de tous les membres faisant partie du ménage sont pris en considération dans le calcul du budget de l'aide matérielle (art. 8).

- c) L'aide sociale n'est toutefois accordée que 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 (art. 5 LASoc).

Cette prescription affirme le principe de la subsidiarité de l'aide sociale. Ainsi, les prestations fournies à ce titre ne sont accordées que si la personne dans le besoin ne peut subvenir elle-même à ses besoins (possibilités d'auto-prise en charge), si elle ne reçoit pas l'aide d'un tiers (prestations d'assurances, emprunts, subventionnements, prestations volontaires de tiers, etc.) ou si elle n'a pas été accordée en temps voulu. Ce principe souligne le caractère complémentaire de l'aide sociale et demande que toutes les autres possibilités aient déjà été utilisées avant que des prestations d'aide publique ne soient accordées. Il exclut en particulier le choix entre les sources d'aide prioritaire et l'aide sociale publique (F. Wolffers, Fondements du droit de l'aide sociale, 1995, p. 77).

Le principe de subsidiarité comprend tout d'abord le principe de l'auto-prise en charge et il oblige le demandeur à entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour sortir d'une situation d'indigence par ses propres moyens ou pour supprimer cette situation. Entrent ici en ligne de compte, en particulier, l'utilisation du revenu ou de la fortune disponible ainsi que des propres capacités de travail.

Subsidièrement au principe de l'auto-prise en charge, les prestations de l'aide sociale seront accordées à condition que toutes les prétentions de droit privé ou public du requérant aient été épuisées ou encore lorsque aucune prestation de tiers n'est versée. Entrent en ligne de compte notamment: les

prestations des assurances sociales, les obligations d'assistance relevant du droit de la famille, les prétentions découlant de contrats, les droits aux dommages et intérêts, les bourses (Wolffers, p. 78).

Selon les normes CSIAS, les personnes vivant en communauté de type familial avec un bénéficiaire ne peuvent en principe pas être considérées comme unités d'assistance. Il s'agit de partenaires ou groupes qui assument et financent ensemble les fonctions ménagères conventionnelles (gîte, couvert, lessive, entretien, télécommunications, etc.). Ils vivent donc ensemble, sans pour autant constituer formellement un couple ou une famille (par ex. concubins, frères et sœurs, collègues, amis, etc.).

Sur le plan du droit, les personnes vivant dans une telle communauté de type familial ne sont pas tenues de contribuer à l'entretien des autres membres de la communauté. Par conséquent, il ne convient pas d'additionner les avoirs (revenu, fortune) des uns et des autres. Les personnes non bénéficiaires de l'aide sociale ont toutefois à supporter elles-mêmes les coûts qu'elles engendrent, notamment le loyer et les charges, la taxe radio-TV-téléphone, les assurances ménages et RC, etc. En revanche, si les partenaires vivent un concubinage stable et si une seule personne est bénéficiaire de l'aide sociale, le revenu et la fortune du partenaire non bénéficiaire peuvent être pris en compte de manière appropriée. On admet que le concubinage est stable notamment lorsque celui-ci dure depuis cinq ans au moins ou lorsque les partenaires vivent ensemble avec un enfant commun (cf. normes CSIAS, Aide sociale : concepts et normes de calcul, 4<sup>e</sup> éd. avril 2005, F.5-1). Enfin, même si le revenu et la fortune des différentes personnes vivant dans une collectivité de type familial ne peuvent être additionnés, l'existence d'un ménage commun est toutefois prise en considération lors du calcul de l'aide. Les normes CSIAS prévoient en effet des contributions d'aide sociale graduelles selon l'importance du ménage prenant en compte le fait que les frais d'entretien (nourriture, boissons, consommation d'énergie) ou autres bien d'usage quotidien par individu sont inférieurs dans les ménages comprenant plusieurs personnes que dans ceux ne comprenant qu'une seule personne (Wolffers p. 178; normes CSIAS B.2-1 et B.2-3).

C'est à la lumière de ces principes que doit être examinée la présente cause.

3. a) En l'espèce, la Commission sociale a considéré que le recourant vit en ménage commun. Pour cette raison, elle a rejeté la demande d'aide matérielle pour une personne seule mais accepté d'assurer un soutien financier selon un forfait pour deux personnes, majoré du loyer. Le recourant conteste vivre en ménage commun avec sa logeuse et réclame une aide individuelle.

Or, s'il est exact que, pour déterminer l'aide financière à octroyer, l'existence d'une communauté de type familial est prise en compte (cf. références consid. 2 c ci-dessus et les références; cf. également ATA non publié du 24 septembre 1997 en la cause K.), encore faut-il que celle-ci soit clairement établie. Tel est le cas en l'espèce.

- b) Il est admis que le recourant loge chez \_\_\_\_\_ depuis le premier janvier 1999. Ils partagent les tâches ménagères, l'une prépare les repas pris régulièrement en commun alors que l'autre s'occupe du jardin et des travaux d'entretien. Ils vont ensemble faire les commissions, elle conduit, lui porte les commissions et s'acquitte, en général, des frais de nourriture. Ils dorment tous les deux à l'étage, dans des chambres séparées. Il fait sa toilette au rez-de-chaussée alors qu'elle dispose de la salle de bain à l'étage que, cependant, il peut utiliser en cas de besoin la nuit. Ils sont régulièrement invités par des connaissances et ils reçoivent également des amis communs. Contrairement à ce qu'il a prétendu dans un premier temps, le recourant ne paye pas de loyer. Le contrat de bail qu'il a produit à l'appui de sa demande d'aide financière n'a été établi que pour sauver les apparences vis-à-vis des enfants de \_\_\_\_\_. Selon elle, chacun y trouve son compte.
- c) A considérer les habitudes de vie telles que décrites par \_\_\_\_\_, il ne fait aucun doute pour la Cour que le recourant fait ménage commun avec cette dernière. Peu importe à cet égard qu'ils ne partagent pas le même lit ou qu'ils utilisent des salles de bain séparées. En réalité, depuis 1999, ils ont choisi de vivre ensemble, de mettre en commun leurs ressources en répartissant les rôles assumés par chacun dans le cadre du ménage. Sur le plan social, ils partagent les mêmes goûts et les mêmes amitiés. Ce faisant, ils ont adopté un mode de vie qui, de fait, ne diffère pas de celui mené par nombre de couples du même âge, mariés ou non. Au demeurant, même si, comme le prétend le recourant, ils ne vivent pas un concubinage stable au sens de la jurisprudence, l'existence d'un ménage commun est manifeste. C'est donc à juste titre que l'autorité intimée a tenu compte de cette cohabitation pour arrêter le montant de l'indemnité à verser au recourant au titre de l'aide sociale. A tout le moins, cette décision n'apparaît pas arbitraire.
4. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le recours doit être rejeté et la décision de l'autorité intimée de refuser l'aide matérielle au recourant en tant que personne vivant seule doit être confirmée. Il appartient à cette dernière de calculer le montant de l'aide à verser à partir du mois de juillet 2005 en prenant en considération le ménage commun vécu et des éléments nouveaux apparus dans le cadre de la présente procédure. En particulier, elle tiendra compte du fait que le recourant ne verse aucun loyer.

- b) La cause étant jugée au fond, les mesures provisionnelles rendues les 26 octobre et 16 novembre 2005 deviennent caduques.
- c) Compte tenu de sa situation financière, aucun frais de procédure n'est mis à la charge du recourant bien qu'il succombe, en vertu de l'art. 129 let. a CPJA.

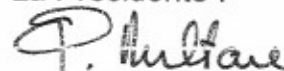
**Par ces motifs,  
la IIIe Cour administrative  
d é c i d e :**

- 1. Le recours de \_\_\_\_\_ est rejeté.  
  
La Commission sociale de l'antenne sociale de la Glâne-Sud est invitée à fixer le nouveau montant de l'aide matérielle selon considérants.
- 2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
- 3. Le présent arrêt est communiqué :
  - a) au recourant, avec son dossier en retour;
  - b) à la Commission sociale intimée, avec son dossier en retour;
  - c) au Service social cantonal, pour information.

Givisiez, le 27 juin 2006 / MWU



La Présidente :

  
Gabrielle Multone

27 JUIN 2006

Notifié le : .....

