



TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III^e COUR ADMINISTRATIVE

Séance du 27 septembre 2006

Présidente: Gabrielle Miltone
Juges: Marianne Jungo et Michel Wuilleret

Statuant sur le recours interjeté le 5 mai 2006

(3A 06 71)

par

contre

la décision prise le 6 avril 2006 par la **Commission sociale de la Ville de Fribourg;**

(Droit d'être entendu)

Considérant:

En fait:

- A. Dès le 1^{er} juillet 2005, _____, alors séparé de son épouse et en fin de droit aux prestations de l'assurance-chômage, a obtenu du Service social de la Ville de Fribourg (ci-après le Service social) une aide matérielle couvrant ses frais d'entretien. Une chambre de dépannage a en outre été mise à sa disposition. Dès le mois d'août 2005, il a été enjoint par le Service social à trouver un logement, la chambre de dépannage devant être libérée pour la fin septembre, puis pour la fin octobre 2005. Suite à ses recherches et après divers entretiens avec le Service social, _____ a conclu en octobre 2005 un contrat pour la location d'un studio dès le 1^{er} novembre 2005, avec la garantie dudit service. Il a occupé cet appartement dès cette date jusqu'à fin janvier 2006. Il ressort d'un courriel de cette autorité, du vendredi 3 février 2006, que _____ qui l'occupait [le studio] le quitte déjà ce week-end".
- B. Aux alentours de la mi-novembre 2005, l'épouse du précité a accepté de reprendre la vie commune avec son conjoint. Le 14 novembre 2005, elle a résilié le bail de son propre studio pour la fin avril 2006. Les conjoints _____ s'étant vu confirmer, le 5 janvier 2006, qu'ils ne pourraient pas loger ensemble dans l'appartement du mari, l'épouse a obtenu l'accord de son bailleur - par oral le 6 janvier 2006 et par écrit le 18 janvier 2006 - pour la remise en vigueur du contrat pour le studio dans lequel elle habitait. Son époux y a progressivement transféré ses objets personnels dès décembre 2005. Actuellement, le couple _____ vit à cette même adresse.
- C. Par décision du 3 février 2006, la Commission sociale de la Ville de Fribourg (ci-après: la Commission) a refusé d'accorder à _____ une aide matérielle. Elle a fondé son refus sur le fait que cette aide ne peut pas financer la formation de l'épouse - étudiante à l'Université de Fribourg - de l'intéressé.

Par décision sur réclamation du 6 avril 2006, la Commission a confirmé le refus de couverture du budget social de l'intéressé en raison du statut d'étudiante de son épouse, dès lors que celle-ci est en mesure d'accéder au marché de l'emploi. Elle a en outre exigé du précité le remboursement de fr.

2'342.-; ce montant correspond aux loyers payés par le Service social de novembre 2005 à janvier 2006 et à des frais administratifs, ainsi qu'à un décompte de sortie établi par le bailleur à hauteur de fr. 662.-. Pour la Commission, l'intéressé a adopté un comportement abusif en n'informant pas le Service social qu'il envisageait de reprendre la vie commune avec sa femme, au moment où il lui a demandé une garantie de loyer pour son studio, au mois d'octobre 2005. Par ailleurs, cette décision indique que la voie de droit est le recours au Tribunal administratif.

- D. Agissant le 5 mai 2006, _____ a contesté la décision du 6 avril 2006, en concluant implicitement à son annulation. En particulier, il nie avoir eu un comportement abusif et avoir donné des informations erronées sur sa situation.

Dans ses observations circonstanciées du 7 juin 2006, l'autorité intimée a conclu au rejet du recours et, sous l'angle de la recevabilité, à ce que l'épouse de _____ signe le recours et soit entendue.

Par lettre postée le 12 juin 2006, l'intéressé a indiqué qu'il avait trouvé un emploi permettant de subvenir aux besoins du couple et que, par conséquent, l'objet du litige était limité au remboursement exigé de lui. Il a confirmé ces dires par courrier du 22 juillet 2006 et a ajouté qu'au vu de la situation financière exigüe des conjoints, il n'avait pas les moyens de payer le montant réclamé. Par ailleurs, il a produit des décomptes de salaire et précisé l'essentiel des dépenses courantes.

La Commission sociale s'est déterminée le 27 juillet 2006. Elle a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours de _____, dans la mesure où celui-ci n'a jamais contesté devoir le montant réclamé jusqu'à présent, ni dans sa lettre du 17 avril 2006 à elle-même ni dans son recours. Subsidiairement, elle a conclu au rejet du recours, en se référant aux motifs de sa décision et au fait que le recourant ne nie pas la réalité des éléments retenus. Pour l'autorité intimée, l'obligation de rembourser ne saurait être influencée par la situation actuelle de l'intéressé, même s'il a des dettes. Enfin, elle a précisé qu'elle n'a réellement pu fixer le montant à rembourser que le 9 mars 2006, date à laquelle elle a reçu le décompte de sortie du bailleur.

Par courriers des 14 août et 7 septembre 2006, _____ a précisé dans quelles circonstances et pour quels motifs il a occupé le studio litigieux, ainsi que la date de son départ de celui-ci.

En droit:

1. a) Interjeté le 5 mai 2006 contre la décision de la Commission du 6 avril 2006, le recours de l'a été dans le délai et les formes minimales prescrits (art. 79 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1). Par ailleurs, le Tribunal administratif est compétent pour connaître d'un recours interjeté contre une décision rendue sur réclamation en matière d'aide sociale, en vertu de l'art. 36 de la loi sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1).

Il convient de prendre acte que le recourant ne conteste pas le refus de toute aide matérielle, mais uniquement le remboursement exigé de lui par la Commission.

- b) Dans la mesure où ledit remboursement concerne les frais découlant du contrat de bail que le recourant a signé pour le studio qu'il a occupé, il ne fait pas de doute qu'il est habilité à agir seul pour contester la décision portant sur cet objet. Au demeurant, ni le CPJA ni les art. 30 ou 37 LASoc ne prévoient l'obligation d'agir en consorité dans un tel cas, contrairement à ce que soutient l'autorité intimée.
- c) 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, à défaut d'habilitation légale expresse, le Tribunal administratif ne peut pas examiner en l'espèce le grief d'inopportunité (art. 78 al. 2 CPJA).
- d) Saisi d'un recours, le Tribunal administratif applique d'office le droit sans être lié par les motifs allégués par les parties (art. 95 al. 3 CPJA). Cela signifie qu'il peut rejeter le recours pour d'autres raisons que celles mentionnées dans la décision attaquée ou l'admettre pour des motifs différents de ceux invoqués dans le recours.
2. a) L'art. 29 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) garantit à toute personne le droit d'être entendue avant qu'une décision ne soit prise à son détriment. Il protège d'abord l'intéressé contre une application arbitraire des règles cantonales relatives au droit d'être entendu; en outre, lorsque celles-ci n'offrent pas une protection plus étendue, les règles déduites directement de l'art. 29 Cst. constituent une garantie minimale (ATF 121 I 54 consid. 2a, 230 consid. 2b). Le droit d'être entendu comprend, de manière générale, le droit

pour l'intéressé de prendre connaissance du dossier, de faire administrer des preuves sur des faits importants pour la décision envisagée, d'obtenir l'administration des preuves pertinentes et valables offertes, de participer à l'administration de l'ensemble des preuves et de faire valoir ses arguments et de se déterminer sur son résultat lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF 126 I 15 consid. 2a aa p. 16; ATF 120 la 379 consid. 3b; 119 la 260 consid. 6a; 119 lb 12 consid. 4).

Le droit d'être entendu repose sur l'idée qu'un citoyen ne peut pas être un simple objet, dans une procédure étatique, mais un sujet du procès et qu'en cette qualité, il doit pouvoir faire valoir ses droits par une participation active. Le droit d'être entendu est à la fois une institution servant à l'instruction de la cause et une faculté de la partie, en rapport avec sa personne, de participer au prononcé de décisions qui lèse sa situation juridique. Le droit de s'expliquer est le principe de base compris dans le droit d'être entendu. C'est en quelque sorte le droit d'être entendu au sens propre. C'est la faculté d'exposer ses arguments de fait et de droit, voire d'opportunité si la loi le permet, de répondre aux objections des parties adverses et intimées et de se déterminer sur le dossier de la cause (B. Bovay, Procédure administrative, Berne 2000, p. 198-199 et 207).

Le droit d'être entendu est de nature formelle; sa violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 124 V 180 consid. 4a p. 183 et les arrêts cités). Selon la jurisprudence, une violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque l'autorité de recours dispose d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure et qu'il n'en résulte aucun désavantage pour le recourant. La guérison d'une violation d'une disposition de procédure est cependant exclue lorsqu'il s'agit d'une violation particulièrement importante; elle doit rester l'exception (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités).

- b) En tant que garantie générale de procédure, le droit d'être entendu trouve son expression en droit cantonal dans les art. 57 à 65 CPJA. Selon l'art. 59 CPJA, les parties ont le droit d'alléguer des faits, d'offrir des moyens de preuve et d'argumenter en droit.

L'art. 58 CPJA prévoit cependant des exceptions au droit d'être entendue de la partie, notamment lorsque l'autorité prononce une décision susceptible de réclamation.

3. a) En l'occurrence, la Commission a exigé de l'intéressé, pour la première fois dans sa décision sur réclamation, le remboursement de fr. 2'342.-, montant correspondant aux loyers payés par le Service social de novembre 2005 à

janvier 2006 et à des frais administratifs, ainsi qu'à un décompte de sortie établi par le bailleur à hauteur de fr. 662.-. L'autorité a fondé sa décision sur le fait que l'intéressé a adopté un comportement abusif en n'informant par le Service social qu'il envisageait de reprendre la vie commune avec sa femme, au moment où il lui a demandé une garantie de loyer pour son studio au mois d'octobre 2005. Par ailleurs, elle a indiqué à l'intéressé que la voie de droit est le recours au Tribunal administratif.

- b) En prononçant cette mesure, la Commission s'est à l'évidence fondée sur un nouvel état de fait, lequel n'avait pas été l'objet de sa première décision et, a fortiori, de la réclamation de l'intéressé. A cela s'ajoute qu'elle n'a pas entendu ce dernier avant son prononcé et que, de surcroît, elle ne lui a pas indiqué la possibilité d'agir par la voie de la réclamation sur ce point précis vu la voie de droit qu'elle a mentionnée. Dans de telles circonstances, il faut constater - d'office (ATF 107 Ib 170 consid. 3 p. 175s) - que le droit d'être entendu du recourant, au sens des dispositions constitutionnelle et légale précitées, a été violé.
4. a) La violation du droit d'être entendu conduit, par principe, à l'annulation de la décision, quelles que soient les chances de succès de l'affaire. En particulier, il n'est pas nécessaire de déterminer si le fait d'entendre l'intéressé, dans le cas concret, aurait ou non influencé l'issue de la procédure ou, en d'autres termes, si l'autorité aurait modifié, ou non, sa décision. La guérison de ce vice - par le dépôt d'un recours - doit rester l'exception; elle est notamment exclue lorsque l'autorité de recours ne dispose pas d'un pouvoir de cognition aussi étendu, en fait et en droit, que celui de l'autorité inférieure ou lorsqu'il s'agit d'une violation particulièrement importante (ATF 126 I 68 consid. 2 p. 72 et les arrêts cités).
- b) Dans le cas d'espèce, il faut d'emblée relever que la Cour de céans ne dispose pas du même pouvoir de cognition que la Commission (cf. consid. 1b). Cela étant, il faut surtout constater que la violation du droit d'être entendu du recourant est particulièrement importante. Aucune instruction sérieuse n'a été menée pour établir le comportement abusif retenu à charge de l'intéressé, dans tous les cas pas sur toutes les circonstances qui ont mené ce dernier à s'installer dans le logement litigieux. Même si le recourant, en tant que bénéficiaire de l'aide sociale, avait l'obligation stricte d'informer le Service social (art. 24 al. 1 et 3 LASoc), il n'en demeure pas moins qu'il était dans le besoin à l'époque concernée, ce que la Commission ne nie pas, qu'il allait se trouver sans logement - la chambre de dépannage qu'il occupait devant être libérée pour la fin octobre 2005 - qu'en outre et notamment, il n'est pas démontré avec certitude qu'en octobre 2005, celui-ci

était sûr de pouvoir reprendre la vie commune avec son épouse et, surtout, de loger auprès d'elle à brève échéance. Les informations recueillies dans la présente procédure démontrent dans tous les cas de nombreuses incertitudes, sur lesquelles la Commission n'a pas interrogé l'intéressé. En tout état de cause, force est de constater qu'avant de prendre sa décision, l'autorité intimée n'a pas donné à ce dernier la possibilité de s'expliquer. La lettre du recourant du 17 avril 2006 ne constitue pas, à l'évidence, une forme de réclamation mais l'expression d'un sentiment de révolte.

Au demeurant, l'on peut douter que la Commission ait réellement eu la volonté d'instruire tous les éléments importants dans cette affaire. La conclusion de sa détermination du 27 juillet 2006 - où elle écrit: "Dans l'attente du règlement de ce recours à rallonges pour le moins étrange, et en souhaitant vivement que vous ne nous transmettiez pas le quatrième changement d'avis du recourant, nous vous transmettons nos salutations" - n'atteste en effet pas d'un intérêt marqué pour la cause, voire paraît même exprimer un manque de respect vis-à-vis de l'intéressé (cf. Bovay, p. 198-199) si ce n'est envers l'autorité de céans.

- c) Compte tenu des éléments qui précèdent et vu la nature formelle du droit d'être entendu, sa violation avérée en l'espèce doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 124 V 180 consid. 4a p. 183 et les arrêts cités). Le recourant ayant fourni un certain nombre de renseignements et de documents dans la présente procédure, il incombe désormais à l'autorité intimée, également sur la base des éléments figurant à son propre dossier, de décider si elle entend encore exiger le remboursement mentionné dans la décision annulée. Si tel devait être le cas, elle devra examiner si, dès les mois d'octobre ou novembre 2005, elle aurait immédiatement refusé une aide matérielle pour le logement de l'intéressé, alors pourtant dans le besoin au sens de l'art. 3 LASoc, sur la seule base d'un désir de reprise de la vie commune puis sur celle du rapprochement progressif des époux. De surcroît, il convient de rappeler qu'en cas de violation des devoirs de renseignements ou de participation, l'autorité d'aide sociale ne peut pas refuser sans autres l'octroi des prestations (F. Wolffers, *Fondement du droit de l'aide sociale*, Berne 1995, p. 119). Autrement dit, le retrait de prestations comme aussi la décision d'en exiger le remboursement ne peuvent intervenir qu'après un examen complet de toutes les circonstances du cas et dans le respect du principe de la proportionnalité.

5. Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 131 et 133 CPJA).

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

1. Le recours est admis. La décision de la Commission sociale de la Ville de Fribourg du 6 avril 2006 est annulée en tant qu'elle exige de le remboursement de fr. 2'342.-.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. Cet arrêt est communiqué:
 - a) au recourant;
 - b) à la Commission sociale de la Ville de Fribourg, avec son dossier en retour;
 - c) au Service social cantonal, pour information.

Givisiez, le 27 septembre 2006/GMU



La Présidente:

G. Multone
Gabrielle Multone