



# TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 9 mai 2006**

Présidente: Gabrielle Multone  
Juges: Marianne Jungo et Michel Wuilleret

Statuant sur le recours interjeté le 29 novembre 2005  
(3A 05 222)

par

., à Fribourg, représenté par Maître Sébastien Pedroli,  
avocat en dite ville,

contre

la décision sur réclamation rendue le 2 novembre 2005 par la **Commission sociale  
de la Ville de Fribourg;**

**(refus de l'aide sociale matérielle)**

**Considérant:**

**En fait:**

A. \_\_\_\_\_, né le \_\_\_\_\_ et  
Panzo, née le \_\_\_\_\_, tous deux d'origine angolaise et au  
bénéfice de la nationalité helvétique, se sont mariés le 22 avril 1992, à  
Fribourg. De cette union est issu un enfant, \_\_\_\_\_, né le \_\_\_\_\_.

Les époux \_\_\_\_\_ vivent séparés depuis février 2006.

Sans travail et en fin de droit, \_\_\_\_\_ s'est adressé, en  
août 2005, au Service de l'aide sociale de la Ville de Fribourg qui lui a versé  
pour juillet et août 2005 un montant de frs. 1'575.- par mois.

B. Par décision du 25 août 2005, la Commission sociale de la Ville de Fribourg  
(ci-après: la Commission sociale) a décidé de refuser la couverture du  
budget social de \_\_\_\_\_ au motif que son épouse  
subvenait toujours à son entretien et qu'il avait la possibilité de loger chez  
une connaissance.

C. Parallèlement à cette demande d'aide sociale, \_\_\_\_\_ a  
ouvert une procédure en divorce dans le cadre de laquelle il a déposé, le 27  
septembre 2005, une requête aux fins de conciliation et de mesures  
provisionnelles auprès du Président du Tribunal civil de la Sarine. Statuant le  
9 novembre 2005, celui-ci a prononcé ce qui suit :

1. *Il est constaté que les époux \_\_\_\_\_ et  
\_\_\_\_\_ vivent séparés depuis le 26 février 2005.*
2. *Le domicile conjugal est attribué à \_\_\_\_\_ qui en assumera toutes les  
charges.*
3. *La garde de l'enfant \_\_\_\_\_ est confiée à \_\_\_\_\_.*
4. *Le droit de visite s'exercera d'entente entre les parties de la manière la plus large qui soit.  
A défaut d'entente, le droit de visite de \_\_\_\_\_ s'exercera un week-end sur  
deux du vendredi soir au dimanche soir, une semaine à Noël et à Pâques et deux  
semaines en été, les parties veillant à ce que les Fêtes soient passées alternativement  
chez l'un et l'autre des parents.*

s'engage à aviser téléphoniquement son épouse trois jours avant l'exercice de son droit de visite.

5. contribuera à l'entretien de son fils par le versement d'une pension mensuelle de Fr. 400.--. Ce montant est payable d'avance le 1<sup>er</sup> de chaque mois et portera intérêts à 5% l'an dès chaque échéance en cas de retard.
6. Chaque partie supporte ses propres dépens, sous réserve de l'assistance judiciaire.

A l'appui de sa décision, le juge civil a notamment retenu que n'exerce plus d'activité lucrative depuis 2002 et que, par conséquent, il ne dispose d'aucun revenu; dans l'attente d'une décision des services sociaux, l'intéressé est hébergé par un ami; son assurance-maladie est entièrement subventionnée et son minimum vital s'élève à frs. 1'320.-. S'agissant de , le juge a constaté que celle-ci venait d'être licenciée et qu'elle était en attente d'allocations de l'assurance-chômage qui devraient s'élever à environ frs. 3'200.-- brut. Elle doit s'acquitter d'un loyer de frs. 1'592.-, payer des primes d'assurance-maladie de frs. 267,60 pour elle-même et frs. 54,50 pour . Enfin, il a relevé que son minimum vital s'élève à frs. 1'320.- et celui de l'enfant . à frs. 420.-.

- D. Par mémoire du 27 septembre 2005, a déposé une réclamation contre la décision de la Commission sociale du 25 août 2005. Il a conclu, du moins implicitement, à son annulation et à l'octroi de l'aide sociale, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> août 2005. Il a contesté que son épouse, dont il vit séparé depuis le 26 février 2005, subviene à ses besoins. Le voudrait-elle qu'elle ne le pourrait pas compte tenu de ses modestes moyens. Il a, en revanche, admis loger chez un ami mais il doit participer aux frais de logement par frs. 575.-.
- E. Statuant le 2 novembre 2005, la Commission sociale a rejeté cette réclamation. Elle a retenu, en substance, que jusqu'à fin septembre 2005 au moins l'intéressé était encore à charge de son épouse et, qu'à défaut, il vivait dans le canton de Soleure, son entretien étant assuré par la mère d'un de ses enfants. Par ailleurs, ses déclarations contradictoires voire mensongères ne permettent pas de rendre vraisemblable le lieu de son domicile d'aide sociale. Par conséquent, un budget d'aide sociale ne peut être établi faute de connaître le montant du loyer et le nombre de personnes faisant ménage commun. Finalement, elle a reproché à l'intéressé de ne pas satisfaire à ses obligations d'information sur le point essentiel de son domicile.

- F. Le 29 novembre 2005, \_\_\_\_\_ a saisi le Tribunal administratif. Il conclut à l'admission de sa demande d'être mis au bénéfice de l'assistance sociale depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2005 et à ce qu'une équitable indemnité de partie lui soit allouée pour ses dépens, sous réserve de l'octroi de l'assistance judiciaire qu'il requiert. Compte tenu de sa situation d'indigence, il réclame également des mesures provisionnelles.

A l'appui de son recours, il invoque 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 et comme en atteste la procédure de mesures provisionnelles engagées devant le juge civil, il a quitté le domicile conjugal, le 26 février 2005. Il est à la recherche d'un appartement à Fribourg, ville qu'il n'a aucune intention de quitter et où habite son fils avec qui il a une excellente relation. Il est provisoirement hébergé par un ami. Pour ne pas alourdir la charge qu'il représente pour celui-ci, il est parfois accueilli par d'autres connaissances. La situation financière de son épouse, qui pointe au chômage depuis peu, ne l'autorise pas à l'aider. Elle n'arrive même pas à subvenir à ses propres besoins et à ceux de leur enfant. Finalement, il conteste être le propriétaire de véhicules, comme le prétend la Commission sociale. Ce n'est que pour rendre service à une connaissance, requérant d'asile dans le canton de Neuchâtel, qu'il a accepté de mettre les plaques à son nom. D'ailleurs, même s'il en était propriétaire, cela ne saurait conduire au refus de l'aide sociale.

- G. L'autorité intimée a déposé ses observations au recours le 15 décembre 2005. Elle conclut à son rejet.

Elle s'oppose à la demande de mesures provisionnelles dans la mesure où le recourant a été engagé auprès du Chantier écologique dans le cadre d'un programme d'emploi temporaire communal, du 1<sup>er</sup> novembre au 23 décembre 2005. Il a ainsi touché un salaire brut de frs. 2'200.- en novembre et de frs. 1'700.- environ, en décembre. A cela s'ajoute que, d'une part, le recourant peut bénéficier temporairement de l'aide de parents ou d'amis qui assument de toute façon leur loyer et n'ont donc pas à exiger du recourant une participation durant un soutien temporaire. D'autre part, les primes de sa caisse-maladie sont complètement subventionnées. L'autorité intimée en conclut que les salaires touchés par le recourant lui permettront de vivre jusqu'à fin mars 2006 au moins, selon le calcul appliqué pour les personnes sans domicile fixe (SDF).

Quant au fond, l'autorité intimée considère que le refus de toute aide sociale jusqu'à la fin septembre 2005 est justifié, l'épouse du recourant devant assumer jusque-là son entretien puisque des démarches claires de

séparation n'ont commencé que le 27 septembre 2005. A partir d'octobre 2005, c'est le flou absolu entourant la situation du recourant qui conduit au refus de l'aide. L'enquête menée par la police locale a, en effet, révélé qu'il ne résidait pas à la nouvelle adresse indiquée et que le courrier de l'Office régional de placement (ORP) ne lui est pas parvenu à l'adresse déclarée. En raison de son attitude, le domicile réel du recourant - qui bénéficie de relations dans d'autres cantons - ne peut être établi avec un semblant de certitude. L'autorité intimée en conclut soit qu'il ne vit plus à Fribourg, soit que l'absence complète d'informations sur sa situation interdit toute aide. Dans ce cas, seule une aide avec un budget SDF peut être envisagée à partir de mars 2006. Enfin, elle relève que la Ville de Fribourg peut très bien engager une personne en programme d'emploi temporaire indépendamment de la question du domicile, bien que les demandeurs d'emploi résidant sur le territoire communal soient bien évidemment privilégiés.

- H. Le 29 mars 2006, le recourant a répliqué. Il s'étonne que la Commission sociale passe outre une décision de justice qui a constaté qu'il vit séparé de son épouse. Il précise que s'il réside parfois dans d'autres cantons, c'est uniquement en raison du fait que les amis qu'il a dans le canton de Fribourg ne veulent pas et ne peuvent pas l'héberger toute la semaine. Il ne fait aucun doute que son domicile est à Fribourg puisqu'il exerce régulièrement son droit de visite sur son enfant et profite de chaque instant qu'il a soit pour se rendre à l'entraînement de football avec lui, soit pour effectuer les devoirs comme cela a été convenu oralement lors de l'audience de mesures protectrices de l'union conjugale. Pour le surplus, son indigence est donnée puisqu'il n'a pas de source de revenu.

**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). Le recours interjeté le 29 novembre 2005 contre la décision sur réclamation du 2 du même mois a été formé dans le délai et les formes prescrits (cf. art. 79 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1).

Il est ainsi recevable en 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 revoir l'opportunité de la décision querellée.

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 ou 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 (Félix Wolfers, Fondements du droit de l'aide sociale, Berne 1995, p. 58; Werner 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 (al. 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).

3. a) En l'espèce, le recourant affirme avoir quitté le domicile conjugal en février 2005. Ce fait est dûment établi, selon jugement du Président du Tribunal civil de la Sarine. Depuis, cette date, et en attendant de trouver un logement qu'il veut en ville, le recourant est principalement hébergé par un ami, à Fribourg, à qui il doit verser la moitié du loyer et les autres frais. Cependant, afin de ne pas alourdir la charge qu'il représente pour ce dernier, il est accueilli parfois chez d'autres connaissances, certaines domiciliées hors la ville ou le canton de Fribourg.

S'appuyant sur les résultats d'une enquête menée par la police locale, l'autorité intimée conteste que le recourant réside à la nouvelle adresse indiquée par le recourant, à Fribourg. Le courrier envoyé par l'ORP à cette

même adresse ne lui parvient d'ailleurs pas. En outre, du rapport de renseignements établi le 7 octobre 2005 par le Service de la police locale de la Ville de Fribourg, il ressort que le dit service a effectué une multitude de surveillance (au total 6) et procédé, le 5 octobre 2005, à 19h40, à une visite au domicile de l'ami où le recourant prétend loger ( ). Selon la personne qui a répondu aux agents de la police locale, personne d'autre que ne vit dans l'appartement.

Toutefois, la Cour constate que l'enquête menée et les renseignements fournis sont manifestement lacunaires. Ils ne permettent, en effet, pas de contredire les affirmations du recourant selon lesquelles il a toujours ses papiers déposés à Fribourg, qu'il rend fréquemment visite à son fils et qu'il a dans cette ville son cercle d'amis. En particulier, le rapport établi par la Police locale ne mentionne ni quand ni combien de temps la surveillance a été opérée et depuis où. L'identité de la personne interrogée lors de la visite domiciliaire n'est pas indiquée. Aucun procès-verbal des questions posées et des réponses données n'a été dressé. Enfin, ni ni l'épouse ou encore le fils du recourant n'ont été entendus. L'audition de ces derniers auraient permis à l'autorité intimée de se faire une idée plus précise de la situation, en particulier du domicile du recourant.

- b) Les maigres renseignements obtenus par la Commission sociale - pour autant d'ailleurs qu'ils soient avérés - ne l'autorisaient pas à conclure que le recourant n'a plus de domicile en Ville de Fribourg. C'est aussi de manière arbitraire qu'elle s'est écartée du constat fait par le juge civil et qu'elle a refusé d'admettre que le recourant avait quitté le domicile conjugal en février 2005 pour vivre chez une connaissance, à Fribourg. C'est enfin à tort qu'elle s'est appuyée sur un rapport insuffisant pour affirmer, nonobstant les déclarations du recourant, que ce dernier ne logeait pas chez cette dernière. Il lui appartenait, à tout le moins, de faire la preuve de ses allégations en procédant à une instruction plus complète de la cause.
  - c) Au vu des faits qui précèdent, la Cour constate, d'une part, que le recourant a toujours affirmé vouloir rester à Fribourg, centre de ses relations personnelles et sociales. D'autre part, la Commission sociale affirme que tel n'est pas le cas mais elle n'a pas établi qu'il aurait quitté la ville. En conséquence, elle est d'avis que le domicile social du recourant est toujours à Fribourg.
4. 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. Conférence suisse des institutions d'action sociale, Aide sociale: concepts et normes de calcul, normes révisées 2005, chap. A.1; ci-après, normes CSIAS).

- 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.).

- c) 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 d'aide sociale, 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 circonstanciées 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).

- d) 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 (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).

- e) Selon l'art. 24 LASoc, la personne qui sollicite une aide matérielle est tenue d'informer le service social de sa situation personnelle et financière de manière complète et de produire les documents nécessaires à l'enquête (al. 1). L'aide matérielle peut être refusée si le requérant ne produit pas les documents nécessaires à l'enquête. Cependant, elle ne peut être refusée à une personne dans le besoin, même si celle-ci est personnellement responsable de son état (al. 2). Le bénéficiaire doit informer sans délai le service social de tout changement de sa situation (al. 3).

Les autorités d'aide sociale ont l'obligation d'assurer le minimum d'existence, d'offrir des mesures d'intégration adaptées et de soutenir financièrement les efforts particuliers des bénéficiaires d'aide sociale pour leur intégration. Cependant, elles ont le droit de procéder à des réductions des prestations d'aide sociale, lorsqu'elles constatent un manque de coopération ou une insuffisance d'efforts d'intégration, lorsque des paiements à double ont été nécessaires par suite de comportements fautifs de bénéficiaires, ou lorsque l'aide a été obtenu de manière illégale. Les réductions ne sauraient toutefois porter atteinte au minimum vital protégé par le droit constitutionnel. Si la personne concernée refuse, après mise en demeure écrite stipulant les conséquences de son attitude, de produire les données nécessaires au calcul des besoins, le service d'aide sociale peut avoir de sérieux doutes quant à l'existence de ces besoins. Dans ce cas, il peut décider de ne pas accorder (non-entrée en matière) – ou de supprimer – les prestations (cf. normes CSIAS, chap. A.8.1 et A.8.4). Un retrait des prestations est possible

notamment si l'assisté ne respecte pas les instructions de l'autorité compétente ou s'il ne communique pas à l'autorité les renseignements souhaités. Cela étant, avant de décider de retirer les prestations, l'autorité examinera l'impact de sa décision sur la personne dans le besoin. S'il y a lieu de supposer que la personne ne serait pas en mesure de subvenir à ses besoins par ses propres moyens au cas où on lui retirerait les prestations, la sanction apparaît alors illégale. En particulier, on considère comme inadmissible le retrait intégral de l'aide sociale qui dépasse le minimum vital, lorsque le bénéficiaire de l'aide sociale outrepassé des instructions d'importance seulement secondaire, ou se conduit de manière inappropriée uniquement dans certains domaines partiels du ménage. Par contre, il est admis, lors du calcul de l'aide, de ne pas tenir compte des dépenses pour lesquelles aucune preuve ne peut être fournie malgré la demande correspondante de l'autorité. Le retrait ou la réduction des prestations sociales sera en principe limité dans le temps, afin de laisser au bénéficiaire l'occasion de se comporter de nouveau de manière coopérative (cf. Wolffers, p. 188 ss).

La législation sur l'aide sociale oblige les personnes qui demandent l'aide sociale à prendre part à l'établissement des faits. Cela nécessite en particulier des données précises sur la situation personnelle et financière, c'est-à-dire sur le revenu, la fortune, la situation familiale et l'état de santé du demandeur. C'est en principe à l'autorité de désigner les documents nécessaires et c'est au requérant de se les procurer. Si la personne n'est pas en mesure de le faire, l'autorité a le devoir de fournir la prestation d'aide. La procédure relative à l'établissement des faits est régie par le principe de l'enquête, selon lequel l'autorité est responsable de l'établissement complet et exact des faits. Les parties sont tenues de présenter les faits importants du point de vue juridique le plus complètement possible et de présenter les moyens de preuve. Mais l'autorité n'est nullement liée par ce que les personnes concernées présentent à la procédure. Elle peut procéder d'office à d'autres investigations si elle le juge nécessaire, et compléter l'exposé des faits par les parties (cf. Wolffers, p. 116 et 220 s.).

L'autorité de céans a déjà eu l'occasion de confirmer que, dans des circonstances spéciales, on peut refuser l'octroi d'une aide matérielle, en application de l'art. 24 al. 2 LASoc, lorsqu'en raison d'un défaut de collaboration, l'indigence de la personne qui sollicite l'aide matérielle n'est pas établie. Le Tribunal a cependant précisé qu'il ne saurait être question de supprimer un tel secours lorsque le besoin d'aide sociale est démontré (ATA du 28 mars 2000 dans la cause M.).

4. a) En l'espèce, le recourant est sans activité lucrative et ne touche aucune indemnité de chômage. La Commission sociale lui a fourni une aide

ponctuelle pour les mois de juillet et août 2005. La situation du recourant et de son épouse, dont il vit séparé depuis février 2005, ne s'est pas améliorée depuis lors. Au contraire, [redacted], qui travaillait comme aide-soignante auprès du Foyer Jean-Paul II, a été licenciée par son employeur. Depuis le mois de novembre 2005, elle est au chômage.

- b) Toutefois, par décision du 2 novembre 2005, la Commission a rejeté la réclamation du recourant et confirmé sa décision du 29 août 2005 par laquelle elle a refusé la couverture de son budget. Pour fonder sa décision, elle a retenu que le recourant n'a pas quitté le domicile conjugal en février 2005 pour vivre chez [redacted] et que, jusqu'à fin septembre 2005 au moins, il était encore à la charge de son épouse en application des règles de la famille. Depuis octobre 2005, la Commission estime que le domicile réel du recourant ne pouvant être établi avec un semblant de certitude en raison de son attitude, il apparaît qu'il ne vit plus à Fribourg. La Commission sociale envisage cependant la possibilité d'une aide avec un budget SDF.
5. a) En fin de droit, pratiquement sans ressources financières et sans fortune, le recourant a quitté le foyer conjugal en février 2005. Il n'est dès lors pas étonnant qu'il ait de la peine à louer un logement en ville, ou ailleurs. En attendant, un ami l'accueille et, pour ne pas trop le mettre à contribution, le recourant se rend également chez d'autres connaissances. Rien ne permet toutefois de douter qu'il ne veuille pas se constituer un nouveau domicile. Il est dès lors pour le moins choquant que la Commission sociale l'assimile sans autre forme de procès à un SDF.

Par ailleurs, son épouse se trouve également dans une situation financière très difficile puisqu'elle qu'elle peine à faire face à ses obligations. Dans ces conditions, l'avis de l'autorité intimée selon lequel, cette dernière devrait entretenir le recourant est tout aussi choquant.

Enfin, s'il est vrai que le recourant était détenteur de deux véhicules automobiles de marques VW Passat et Toyota Corolla, immatriculés à son nom, l'autorité intimée ne saurait en tirer argument. En effet, le recourant n'a cessé d'affirmer que ces voitures ne lui appartenaient pas mais qu'il avait pris les plaques à son nom pour un ami, requérant d'asile, qui vit à Neuchâtel et dont il s'est offert à communiquer l'identité en cas de besoin (cf. dossier autorité intimée "journal"). Il a d'ailleurs déposé les plaques, le 27 juin 2005, les nombreuses amendes récoltées par le propriétaire et utilisateur de fait du véhicule lui étant adressées. Malgré l'offre de preuves proposée par le recourant, la Commission sociale n'a pas jugé nécessaire de vérifier ses affirmations. Rien ne l'autorisait dès lors à prétendre que le recourant était propriétaire des véhicules et qu'il bénéficiait ainsi d'avantages en nature. De

même, la propriété du recourant sur les voitures n'ayant pas pu être démontrée, il ne pouvait pas être tenu de réaliser ces biens pour en retirer un gain en espèce.

- b) Dès lors, sauf à tomber dans l'arbitraire, les éléments en possession de la Commission sociale ne suffisaient pas à conclure que le recourant était en mesure de subvenir à ses besoins par ses propres moyens en raison de l'aide apportée d'abord par son épouse puis par des tiers qui lui offrent gîte et nourriture.

6. C'est également à tort que l'autorité intimée reproche au recourant d'avoir manqué à son obligation d'informer le service social de sa situation de manière complète en entourant d'un prétendu flou sa situation.

L'examen du dossier démontre en effet que le recourant était prêt à répondre aux questions mais que la Commission sociale n'a pas jugé utile d'aller plus loin dans l'instruction de la cause. Les explications fournies par le recourant paraissent d'ailleurs plausibles. Ainsi, il n'est pas étonnant qu'une personne sans ressources ni fortune, après avoir quitté le domicile conjugal, ait beaucoup de peine à trouver à louer un appartement et qu'il soit contraint à faire appel à des amis. De même, on peut imaginer que, pour aider une connaissance, il ait pris des plaques à son nom. Quoiqu'il en soit, rien n'indique dans le dossier que le recourant n'aurait pas donné les informations supplémentaires souhaitées tant concernant son domicile que les véhicules concernés. Par conséquent si la Commission sociale les estimait insatisfaisantes, voire mensongères comme elle l'affirme témérement, il lui appartenait d'en apporter la preuve en procédant aux contrôles nécessaires.

7. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, la Cour de céans considère que la décision de la Commission sociale de refuser la couverture du budget social du recourant et, partant, de nier son état d'indigence est illégale. Partant, elle doit être annulée.

Au regard des conclusions déposées, le recourant a droit à l'aide sociale. Il appartient à la Commission sociale de fixer le montant de l'aide matérielle à fournir, conformément aux prescriptions de la LASoc, de son règlement d'exécution et de l'ordonnance d'aide sociale et en fonction des revenus touchés par le recourant dans le cadre de son activité au chantier écologique de la ville de Fribourg, voire d'autres éléments dont le Tribunal n'aurait pas connaissance (cf. consid. 4c ci-avant).

- b) Vu l'issue du recours, les requêtes de mesures provisionnelles et d'assistance judiciaire deviennent sans objet.
- c) Bien qu'elle succombe, aucun frais de procédure ne peut être mis à la charge de la Commission sociale de la Ville de Fribourg, en vertu de l'art. 133 CPJA. En revanche, elle est astreinte à verser au mandataire du recourant l'indemnité de partie à laquelle il a droit, en application des art. 137 et 141 CPJA. Celle-ci est fixée à frs.1'676.- dont frs. 118,40 de TVA, conformément aux art. 8 et 9 du tarif des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (RSF 150.12).

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

- 1. Le recours de \_\_\_\_\_ est admis et la cause est renvoyée à la Commission sociale de la Ville de Fribourg pour nouvelle décision dans le sens des considérants.
- 2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
- 3. Une indemnité de partie de frs. 1'676.- (y compris TVA par frs. 118,40) est mise à la charge de la Commission sociale de la Ville de Fribourg qui s'en acquittera directement auprès de Me Sébastien Pedroli.
- 4. Le présent arrêt est communiqué :
  - a) au recourant, par son mandataire;
  - b) à la Commission sociale de la Ville de Fribourg, avec ses dossiers en retour;
  - c) au Service social cantonal, pour information.

Givisiez, le 9 mai 2006 / MWU



La Présidente :  
*G. Multone*  
Gabrielle Multone

Notifié le : ....15.MAI.2006.....