



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Route des Cliniques 17, 1701 Fribourg
T +41 26 305 29 04, F +41 26 305 29 09
www.fr.ch/dsas

—
Courriel: dsas@fr.ch

Fribourg, le 10 juillet 2025

Rapport explicatif accompagnant le projet d'ordonnance sur la loi sur l'aide sociale (OLASoc)

1. Contexte

Le 9 octobre 2024, le Grand Conseil a adopté la loi sur l'aide sociale (LASoc). Celle-ci doit remplacer au 1^{er} janvier 2026 l'actuelle loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991. La nouvelle loi comporte principalement des règles sur la prévention et la lutte contre la pauvreté, les droits et devoirs des bénéficiaires, sur l'organisation et la répartition des compétences entre l'Etat et les communes, sur les instruments du dispositif d'aide sociale, dont le système d'information électronique, sur les procédures, la règle du remboursement, de transmission et traitement des données ainsi que sur le financement du dispositif d'aide sociale.

La présente ordonnance prévoit des règles d'application de la LASoc dans les domaines où une précision est nécessaire ou lorsque la loi indique que le Conseil d'Etat édicte des règles spécifiques.

L'élaboration de cette ordonnance a exigé de vérifier et réviser l'ensemble des procédures appliquées jusqu'ici dans le cadre de l'aide sociale. Pour simplifier l'accès aux règles de mise en œuvre de la nouvelle loi, toutes les dispositions d'application sont désormais réunies dans la même ordonnance.

L'avant-projet d'ordonnance a fait l'objet d'une préconsultation auprès des responsables des services sociaux régionaux, qui ont transmis leurs remarques au cours de deux séances de travail qui ont eu lieu les 13 mars et 3 avril 2025. L'ensemble de ces remarques ont servi à consolider le projet d'ordonnance.

2. Consultation

En date du 10 juillet 2025, la Direction de la Santé et des affaires sociales (ci-après : la DSAS) a mis ce projet d'ordonnance en consultation durant 3 mois auprès des Directions du Conseil d'Etat, des communes, de l'Association des communes fribourgeoises (ACF) et des milieux concernés.

Les principales remarques émises sont traitées sous le commentaire des articles.

3. Commentaire par articles

3.1. Dispositions générales

Art. 1 Directives d'application de la Direction (art. 3 al. 1 et art. 42 al. 1 let. a LASoc)

L'ordonnance se réfère à plusieurs reprises à la directive régissant son application et celle de la loi. Afin de faciliter l'accès aux règles de mise en œuvre de cette législation, les dispositions d'application sont désormais toutes réunies dans la même directive. Demeurent toutefois réservées les dispositions d'application en matière d'asile pour lesquelles des directives spécifiques sont prévues en rapport avec la législation fédérale.

3.2. Prévention et lutte contre la pauvreté

Art. 2 Prévention sociale (art. 7 LASoc)

L'Etat et les communes ont le rôle de prévenir les causes de pauvreté et d'exclusion sociale via le soutien à des projets. Les projets de prévention sociale servent à identifier, anticiper et enrayer les processus de précarisation, éviter la péjoration des situations et réduire le risque de dépendre durablement de l'aide sociale. La prévention sociale comprend aussi la recherche des causes de la pauvreté et de l'exclusion sociale.

Les frais de mises en place de ces projets sont répartis entre l'Etat et les communes à raison de 50% chacun (art. 78 al. 2 let. d LASoc).

La directive fixe les critères d'éligibilité, les modalités de demande et les critères d'octroi.

Art. 3 Accès aux prestations (art. 8 LASoc)

Tous les organes d'exécution de la LASoc ont la tâche d'informer et d'orienter les personnes en difficulté qui ont besoin d'aide, en particulier les SSR ou les organisations à caractère social.

Le guichet « Fribourg pour tous » mis en place par la DSAS a une fonction complémentaire dans le dispositif social en vue de l'optimiser en exerçant une mission de veille, en favorisant la bonne circulation de l'information et en documentant ses observations.

Art. 4 Plan d'action (art. 9 LASoc)

Le plan d'action est le moyen de déterminer et mettre en œuvre périodiquement une politique transversale visant à prévenir et lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

Les mesures proposées dans ce cadre peuvent être adaptées en fonction des transformations des problématiques sociales.

Art. 5 Rapport sur la situation sociale et la pauvreté – En général (art. 10 LASoc)

Le Service peut mandater un organisme externe pour la partie qualitative du rapport afin de réunir des observations qui se fondent sur des expériences et des situations emblématiques qui contribuent à la compréhension d'un phénomène ou d'une problématique sociale, notamment lorsqu'un dispositif méthodologique approprié est nécessaire.

Art. 6 : Pas de remarques

3.3. Aide personnelle

Art. 7 Aide personnelle (art. 13 LASoc)

Compte tenu du caractère préventif de l'aide personnelle, celle-ci précède ou est octroyée en complément de la couverture des besoins de base. L'aide personnelle, en vertu du principe de

subsidiarité, ne remplace pas les mesures de protection au sens des articles 393 et suivants du Code civil.

3.4. Couverture des besoins de base

Art. 8 Forfait pour l'entretien - Généralités (art. 17 al. 1 let. a LASoc)

Le barème du forfait pour l'entretien est dégressif afin de tenir compte du nombre de personnes dans l'unité d'assistance. Les montants du forfait pour l'entretien par mois et par personne qui figurent à l'al. 5 sont arrondis afin de faciliter les opérations comptables.

Dans le canton de Fribourg, le forfait pour l'entretien de l'aide sociale est actuellement de 1031 francs par mois, pour une personne. Le 28 août 2024 le Conseil fédéral a décidé d'adapter le forfait pour l'entretien pour les personnes seules dans le cadre des prestations complémentaires pour tenir compte des effets du renchérissement. À la suite de cette décision, sur proposition de la CSIAS, la CDAS a recommandé aux cantons de reprendre cette adaptation dans leurs dispositions en matière d'aide sociale et de fixer le montant du forfait pour l'entretien individuel à 1061 francs par mois dès le 1^{er} janvier 2025. Le Conseil d'Etat a décidé le 4 juillet 2025 de répercuter cette adaptation par une augmentation du forfait pour l'entretien en trois étapes dès 2026 et jusqu'en 2028. La nouvelle ordonnance tient compte de cette récente décision en fixant une première adaptation du forfait pour l'entretien individuel à 1041 francs par mois dès le 1^{er} janvier 2026.

L'incidence financière de cette augmentation est estimée à 267 570 francs, soit un coût annuel supplémentaire de 145 815 francs pour les communes et de 121 755 francs pour l'Etat, dont 85 302 francs pour les réfugiés, selon les montants portés au budget de l'Etat pour 2026. Les montants indiqués tiennent compte de la répartition des charges LASoc entre Etat (20%) et communes (80%) proposée dans le cadre du programme d'assainissement des finances de l'Etat. La part concernant les réfugiés est 100% à charge de l'Etat conformément aux articles 40 al. 2 et 80 al. 1 de la nouvelle LASoc.

Art. 9 Forfait pour l'entretien - Particularités (art. 17 al. 1 let. a et al. 2 LASoc)

En vertu du principe de besoin certaines situations justifient une adaptation du forfait pour l'entretien afin de tenir compte de la situation particulière dans laquelle se trouve la personne en situation d'indigence. Ces situations sont d'ailleurs répertoriées pour la plupart dans les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) (cf. C. 3.2) qui renvoient aux directives cantonales pour préciser les forfaits qui s'appliquent dans ces cas.

Art. 10 et 11 : Pas de remarques

Art. 12 Frais de soins et traitements médicaux nécessaires (art. 17 al. 1 let. c LASoc)

Dans certaines situations transitoires telles que lors de séparation ou de divorce, la décision d'octroi des subsides LAMal peut être suspendue jusqu'à obtention de l'avis de taxation. Le service social régional peut alors payer la prime entière sous forme d'avances, à condition que la demande de subside soit déposée dès le 1^{er} mois d'aide sociale et que le bénéficiaire s'engage à rembourser au service social régional le montant du subside dès que reçu.

Art. 13 Participation aux frais de placement dans des familles d'accueil ou dans des institutions (art. 17 al. 1 let. d LASoc)

Une convention établie par le Service de l'enfance et de la jeunesse (SEJ) et les parents doit obligatoirement être ratifiée par la justice de paix. Cette précaution est indispensable pour que le

service social régional puisse le cas échéant appliquer le principe de subsidiarité, notamment auprès des parents, et exiger le remboursement.

Art. 14 : Pas de remarques

Art. 15 Calcul de la prestation (art. 19 LASoc)

Les franchises sur la fortune ont été adaptées dans l'ordonnance. Elles sont restées les mêmes durant plus de vingt ans et ne correspondent plus à la réalité actuelle. En référence à la consultation réalisée à ce sujet par la CSIAS, le Conseil d'Etat a décidé le 4 juillet 2025 de répercuter cette adaptation en trois étapes dès 2026 et jusqu'en 2028. En outre, l'ordonnance comprend désormais aussi des franchises sur les prestations de réparation morale conformément aux recommandations de la CSIAS.

Art. 16 Revenu et fortune hypothétique (art. 19 al. 3 LASoc) et art. 17 Dessaïsissement (art. 19 al. 3, 4 et 5 LASoc)

Les situations dans lesquelles un revenu ou une fortune hypothétique est pris en compte sont exhaustivement énumérées dans l'ordonnance. Les dispositions de l'art. 37 al. 2 LASoc peuvent s'appliquer à ces situations, mais sans déroger à l'art. 12 de la Constitution.

Art. 18 Unité d'assistance (art. 20 LASoc)

Les enfants majeurs ayant le même domicile que les parents, mais qui vivent momentanément ailleurs notamment pour les besoins de leur formation sont également inclus dans l'unité d'assistance. En revanche, l'enfant majeur financièrement indépendant qui vit toujours chez ses parents ne fait plus partie de l'unité d'assistance.

Si des conjoints ou partenaires enregistrés mettent fin à leur union par décision judiciaire, mais qu'ils doivent continuer de faire ménage commun, le temps par exemple de trouver un nouveau logement, ils sont considérés comme colocataires.

La consolidation de la dette de chaque unité d'assistance est réalisée au moyen du système d'information électronique prévu à l'art. 55 LASoc.

Art. 19 et 20 : Pas de remarques

Art. 21 Aide d'appoint (art. 24 LASoc)

A titre préventif, dans le but d'écartier une situation de détresse imminente ou temporaire, une aide financière unique peut être accordée. Cette aide peut aussi prendre la forme d'une activité recensée dans le cadre du catalogue des mesures d'insertion socioprofessionnelle. Elle est accordée ponctuellement dans des situations exceptionnelles à des personnes domiciliées dans le canton qui n'ont pas droit à une couverture des besoins de base mais qui disposent de moyens limités et pour qui une dépense indispensable risque d'entamer gravement leur situation financière au point de devoir recourir à l'aide sociale. L'octroi de cette aide est de la compétence de la commission sociale.

Art. 22 à 24 : Pas de remarques

3.5. Mesures d'insertion socioprofessionnelles

Art. 25 Conditions (art. 28 LASoc)

L'ordonnance fixe à 18 ans la limite d'âge à partir de laquelle les mesures d'insertion socioprofessionnelle sont accessibles. Cette limite se justifie en raison du principe de contre-

prestation mentionné à l'art. 2 al. 1 let. g LASoc. Selon ce principe, l'octroi de la couverture des besoins de base représente une dette pour la personne qui en bénéficie et sa participation active à l'amélioration de la situation par une mesure d'insertion socioprofessionnelle a valeur de contrepartie. Or, ce principe ne peut pas s'appliquer à la personne mineure, car dans ce cas la dette est supportée par la personne qui assume l'obligation d'entretien. Par ailleurs, la personne mineure peut bénéficier de prestations d'insertion par le biais des prestations circonstancielles.

Les conditions de réalisation des mesures d'insertion socioprofessionnelles sont fixées par le Service dans un contrat de prestation avec les organisateurs de mesures, lorsque cela est nécessaire.

Art. 26 : Pas de remarques

3.6. Soutien à la formation

Art. 27 Généralités (art. 30 LASoc)

Il faut distinguer le soutien à la formation selon la LASoc du soutien à la formation selon la LPCFam. Dans ce deuxième cas, seul le guichet familles prévu par la LPCFam peut accorder un soutien à la formation suivant la réglementation LPCFam dont l'application relève de la compétence de la Caisse cantonale de compensation.

Art. 28 à 32 : Pas de remarques

3.7. Droits et devoirs

Art. 33 Refus ou suppression de la couverture des besoins de base (art. 37 LASoc)

En référence à l'art. 37 al. 1 let. b LASoc, il est précisé que la personne domiciliée dans le canton peut obtenir la couverture des besoins de base durant un court séjour de celle-ci dans un autre canton ou à l'étranger, dans la mesure où elle en a préalablement informé l'autorité d'aide sociale.

Dans le cas de l'art. 37 al. 2, les règles s'appliquent sous réserve des dispositions de l'art. 12 de la Constitution concernant le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. C'est notamment le cas pour les personnes séjournant dans un établissement médico-social (EMS). Toutefois, en aucun cas l'aide sociale n'accorde de garanties aux EMS pour le placement.

3.8. Organisation et compétences

Art. 34 Organisation territoriale (art. 39 LASoc)

La mise en place et la forme d'organisation de l'antenne décentralisée relève de l'autonomie communale.

Art. 35 Service (art. 43 al. 1 let d et f LASoc)

Le Service agit comme intermédiaire entre le service social régional et les autres cantons conformément à l'art. 29 al. 1 LAS. Le Service précisera par directive les modalités de collaboration inter et intra-cantonales en vue de faciliter les échanges d'information et le règlement des frais occasionnés.

Art. 36 Organisations à caractère social (art. 44 LASoc)

Les modalités d'application de la LASoc définies dans l'ordonnance s'appliquent aux organisations à caractère social qui fournissent l'assistance aux personnes relevant du domaine de l'asile, sous réserve de la législation spéciale.

Art. 37 Communes – Tâches (art. 45 LASoc)

La dotation d'un service social régional doit lui permettre d'assurer ces différentes tâches légales, notamment en ce qui concerne l'aide personnelle.

Art. 38 Compétence à raison du lieu (art. 46 LASoc)

L'ordonnance prévoit un délai de six mois au maximum, lors de la perte d'un logement, pendant lequel le domicile d'assistance est conservé afin d'éviter une précarisation de la situation et faciliter la réinsertion.

Art. 39 : Pas de remarques

Art. 40 Service social régional - Attributions (art. 50 LASoc)

En cas de transfert de dossier, afin d'assurer la continuité des prestations et des mesures ainsi que la cohérence du suivi de la situation, les décisions précédant le transfert restent en vigueur, sous réserve d'une nouvelle décision de la commission sociale.

Le remboursement de la dette consolidée s'effectue d'abord auprès du service social régional qui se charge de mener la procédure de contentieux.

3.9. Instruments du dispositif d'aide sociale

Art. 41 : Pas de remarques

Art. 42 Système d'information électronique (art. 55 LASoc)

Le Conseil d'Etat fixe les modalités dans la directive de manière analogue aux dispositions adoptées, par exemple, dans la Convention sur la communication de données entre les Offices des poursuites du Canton de Fribourg (OP) et le Service de la justice (SJ) ou dans le Règlement d'utilisation (du 11 avril 2024) concernant l'accès du Service de la justice à certaines données relatives aux poursuites des personnes physiques par procédure d'appel.

Par le système d'information électronique, le service social régional peut consulter la dette consolidée de chaque unité d'assistance.

3.10. Procédures

3.10.1 En général

Art. 43 et 44 : Pas de remarques

Art. 45 Décision (art. 62 LASoc)

L'ampleur de la couverture des besoins de base étant fonction des ressources et besoins concrets de la personne bénéficiaire, eux-mêmes évolutifs, l'autorité d'aide sociale renonce souvent à la chiffrer précisément dans sa décision, pour éviter une adaptation constante. Il suffit que le montant soit « déterminable », selon les critères et facteurs de calcul indiqués par l'autorité.

Les communes sont tenues de prendre toutes les précautions pour préserver la protection des données, compte tenu du caractère sensible des informations échangées.

3.10.2 Observation

Art. 46 : Pas de remarques

Art. 47 Conditions (*art. 64 LASoc*)

La limitation de la durée d'observation prévue à l'article 64 al. 2 LASoc, a nécessité de préciser dans l'ordonnance la notion de « journée d'observation ». Cette définition relève le caractère systématique et répété de la récolte d'informations. Par conséquent, une activité isolée, qui n'est ni systématique, ni répétée, comme le repérage d'une adresse sur une boîte aux lettres, ne peut pas être compté comme une journée d'observation.

Art. 48 à 53 : Pas de remarques

3.11. Remboursement

Art. 54 Libération de l'obligation de rembourser (*art. 69 LASoc*)

La mesure d'insertion socioprofessionnelle effectuée dans le cadre d'une aide d'appoint est réalisée de manière préventive et n'a pas valeur de contre-prestation, raison pour laquelle elle reste soumise à l'obligation de remboursement.

Art. 55 Modalités de remboursement des prestations obtenues légalement (*art. 70 LASoc*)

L'actualisation de la référence au salaire brut médian s'effectue chaque fois que le calcul de ce salaire est adapté par l'Office fédérale de la statistique, mais au maximum une fois par année.

La limite de la durée du remboursement est fixée à quatre ans conformément aux recommandations de la CSIAS. La dette subsiste toutefois au-delà de cette période, jusqu'à prescription, et son remboursement est exigible si les conditions de l'article 70 al. 1 let. a LASoc sont remplies, sous réserve des franchises sur la fortune calculées conformément aux recommandations de la CSIAS.

Art. 56 et 57 : Pas de remarques

Art. 58 Hypothèque légale (*art. 73 LASoc*)

L'ordonnance fixe les conditions auxquelles l'inscription d'une hypothèque légale au registre foncier est requise. Seule la couverture des besoins de base accordée à partir du 1^{er} janvier 2011 en rapport direct avec l'immeuble peut faire l'objet de cette inscription en faveur du service social régional concerné. Il s'agit notamment des dépenses relatives aux dépenses hypothécaires et d'autres frais tels que les amortissements obligatoires et l'assurance incendie. Cette délimitation a été voulue par le législateur, afin de ne pas prétéritier les autres créanciers qui peuvent aussi faire valoir des droits sur l'immeuble. C'est la raison pour laquelle, l'ordonnance prévoit un délai de deux ans et un montant minimum de 10 000 francs accordé en lien direct avec l'immeuble pour procéder à l'inscription d'une hypothèque légal au registre foncier. Pour les autres dépenses d'aide sociale le rembourse de la couverture des besoins de base peut être garanti par une cédule hypothécaire.

Art. 59 à 61 : Pas de remarques

3.12. Voies de droit et dispositions pénales

Art. 62 Recours (art. 83 LASoc)

Aux termes de l'art. 84 al. 2 CPJA, sauf si la décision porte sur une prestation en argent, l'autorité inférieure peut prévoir qu'un recours éventuel n'aura pas d'effet suspensif ; sous la même réserve, l'autorité de recours peut retirer l'effet suspensif après le dépôt du recours.

Selon la doctrine, l'interdiction de la suppression ou du retrait de l'effet suspensif pour une décision portant sur une prestation en argent ne s'applique que lorsque la décision porte sur une prestation d'un administré en faveur de l'Etat (par ex. le remboursement d'une prestation indue) et non pas lorsque celle-ci concerne une prestation de l'Etat en faveur de l'administré (par ex. la couverture des besoins de base ; GÄCHTER/EGLI *in VWVG. Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren*. Zurich 2019, Art. 39 N 37).

4. Conclusion

Le présent projet d'ordonnance complète les dispositions de la LASoc qui doivent être précisées par le Conseil d'Etat. Ces règles contribuent à codifier la pratique actuelle du Service qui est en rapport avec les dispositions de la nouvelle loi.