

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DU CANTON DE FRIBOURG

III<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE

**Séance du 27 mai 2003**

Statuant sur le recours interjeté le 5 novembre 2001  
**(3A 01 143)**

par

**les époux X. et Y. Z., à A.,**

contre

la décision rendue le 19 octobre 2001 par **la Commission de district de la Glâne pour les soins et l'aide familiale à domicile**, à 1681 Billens,

**(Indemnité forfaitaire pour les soins et l'aide familiale à domicile;  
réduction de l'indemnité et délai d'attente)**

**En fait:**

- A. Par décision du 9 juillet 2001, la Commission de district de la Glâne pour les soins et l'aide familiale à domicile (ci-après: la Commission) a admis la demande d'octroi d'une indemnité forfaitaire déposée le 2 février 2001 par Y. Z. pour l'assistance qu'elle prodigue à sa fille, née en 1988. Toutefois, tenant compte du fait que l'enfant concernée était placée dans un centre éducatif durant la journée, la Commission a alloué à Y. Z. une indemnité forfaitaire réduite à fr. 12,50 par jour à compter du 6 avril 2001.
- B. Le 23 août 2001, les époux Z. ont formé réclamation auprès de la Commission contre cette décision, en contestant le principe de la réduction de l'indemnité et le jour à partir duquel celle-ci est versée, fixé par l'autorité au 6 avril 2001 en tenant compte d'un délai d'attente de deux mois à compter du dépôt de la demande.

Par décision du 19 octobre 2001, la Commission a rejeté cette réclamation et confirmé du moins implicitement sa décision du 9 juillet 2001. Elle a indiqué que la diminution de moitié de l'indemnité forfaitaire en cas de placement dans un centre éducatif tout ou partie de la semaine était appliquée dans d'autres familles et correspondait à un usage. Il ne serait dès lors ni possible, ni équitable d'accéder à des demandes individuelles et d'opérer des fractionnements de l'indemnité ou de tenir une comptabilité des jours où l'enfant est effectivement placé ou non. La Commission a encore justifié le calcul d'un délai d'attente en se référant à la réglementation en vigueur et en relevant qu'il ne lui appartenait pas de réactualiser une demande préalable qui avait été rejetée.

- C. Par acte remis à la poste le 5 novembre 2001, Les époux Z. ont recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif, en concluant à sa modification et à l'octroi d'une indemnité forfaitaire de fr. 25.- par jour depuis le 5 février 2001. A l'appui de leur recours, ils contestent essentiellement l'existence de la pratique uniforme invoquée par la Commission et revendiquent leur droit à l'égalité de traitement par rapport à des familles qui se trouvent dans la même situation et qui perçoivent une indemnité entière. S'agissant du délai d'attente de deux mois, ils contestent qu'il soit applicable dans le cas particulier, en rappelant que leur demande du 2 février 2001 avait été précédée d'une requête antérieure déposée le 5 septembre 1998 et rejetée par décision du 12 janvier 1999 pour la raison que leur famille n'avait pas encore son domicile dans le canton depuis deux ans.

- D. Dans ses observations du 3 décembre 2001, la Commission conclut au rejet du recours. Elle relève que l'art. 7 al. 2 du Règlement concernant l'octroi d'une indemnité forfaitaire pour l'aide à domicile (le Règlement) adopté par l'Association de communes pour l'organisation hospitalière et médico-sociale du district de la Glâne (l'Association de communes) permet l'attribution d'une demi-rente en faveur d'une personne qui fréquente de manière régulière une institution et qui n'est pas présente à la maison 7 jours sur 7,24 heures sur 24. Elle a précisé que cette manière de procéder respecte une équité de traitement et que chaque situation est différente et nécessite d'être étudiée de manière individuelle, avant de conclure que la réduction se justifiait en l'espèce. La Commission a enfin repris l'argumentation développée dans sa décision sur réclamation du 19 octobre 2001 concernant le calcul d'un délai d'attente.

**En droit:**

1. a) La compétence du Tribunal administratif pour connaître du présent recours est donnée par l'art. 19 al. 1bis de la loi sur les soins et l'aide familiale à domicile (LSAD; RSF 823.1).

Interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 al. 1 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), le recours est ainsi recevable à la forme.

- b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal administratif peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a) et pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, dans la mesure où aucune des situations prévues aux lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal administratif ne peut pas, dans le cas particulier, revoir l'opportunité de la décision entreprise.
2. a) La LSAD a pour buts de promouvoir l'intervention des parents et des proches en faveur des personnes qui, en raison de leur âge, de leur situation familiale ou sociale, d'une maladie ou d'un handicap, nécessitent des soins ou une aide ménagère à domicile et de mettre, subsidiairement, à la disposition de ces personnes des services de soins et d'aide familiale à domicile et de coordonner l'activité de ceux-ci (art. 2 LSAD).

L'art. 2 LSAD rappelle que le devoir d'entretien et de solidarité est avant tout du ressort de la famille. Ainsi, le but visé doit être réalisé prioritairement par l'entourage de la personne qui nécessite des soins et une aide, subsidiairement par des services organisés (cf. Message n° 168 du Conseil d'Etat du 29 août 1989 accompagnant le projet de LSAD, p. 3, ch. 1.1 a; ci-après: le message à l'appui de la LSAD).

Pour atteindre les buts de la loi, l'art. 13 al. 1 LSAD prévoit notamment que les parents et les proches qui apportent une aide régulière et importante à une personne impotente peuvent obtenir une indemnité forfaitaire. Le montant et les conditions d'octroi de l'indemnité forfaitaire sont fixés dans le règlement adopté par l'Association des communes du district. La collaboration intercommunale pour la répartition entre les communes de la charge financière de l'indemnité forfaitaire est réservée (al. 2). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000, date d'entrée en vigueur de l'art. 13 al. 3 nouveau LSAD (cf. FO 1999, n° 21, p. 988 et n° 36, p. 1624), l'indemnité forfaitaire ne peut en outre être réduite lorsque la personne à charge est au bénéfice d'une assurance privée ou sociale, notamment d'une rente d'impotence. Selon le législateur, cette modification a notamment pour but de réinstaurer une égalité de traitement quant à l'application de la LSAD par les communes (cf. BSGC, op. cit., p. 463).

L'Association de communes a adopté son Règlement le 26 mars 1997, lequel a été approuvé le 4 juin 1997 par la Direction de la santé publique et des affaires sociales (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003: la Direction de la santé et des affaires sociales; la Direction). Le Règlement a par la suite été modifié par un avenant approuvé par la Direction le 30 septembre 2002 et entré en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2000.

- b) Les articles 6 et 7 du Règlement traitent du but de l'indemnité et du montant de celle-ci. Selon l'art. 6 du Règlement, l'assistance doit permettre de réduire de façon substantielle l'intervention régulière d'un service de soins ou d'aide familiale à domicile, ou d'éviter respectivement l'hospitalisation et l'hébergement de la personne impotente dans un home ou une autre institution. Quant à l'art. 7 dans sa teneur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2000, il prévoit notamment que le montant de l'indemnité forfaitaire est de 25 francs par jour (al. 1) et que cette indemnité peut être diminuée ou supprimée dans les cas de prise en charge partielle ne modifiant pas sensiblement le rythme de vie de la personne aidante ou ne lui causant que des inconvénients raisonnablement admissibles (al. 2, première phrase).
- c) Le principe de la réduction de l'indemnité forfaitaire en cas de prise en charge partielle par la personne aidante n'est pas contraire à la législation

cantonale. D'une part en effet, l'art. 13 al. 1 LSAD ne confère pas aux parents et proches concernés un droit inconditionnel à l'obtention d'une indemnité forfaitaire pour l'aide qu'ils apportent à la personne impotente; à ce propos, le message à l'appui de la LSAD précise bien que cette disposition "donne à ceux qui agissent en faveur d'autrui la possibilité d'obtenir une indemnité forfaitaire". D'autre part, le législateur cantonal a transféré aux associations de communes de district les compétences de décision tant pour le financement que pour les conditions d'octroi de l'indemnité forfaitaire (cf. art. 13 al. 2 LSAD). C'est ainsi que, dans le cadre de ses attributions propres, l'Association de communes a édicté la règle de la réduction de l'indemnité en cas de prise en charge partielle ne modifiant pas sensiblement le rythme de vie de la personne aidante ou ne lui causant que des inconvénients raisonnablement admissibles. En particulier, le fait que l'art. 13 al. 3 LSAD interdise désormais aux communes de réduire l'indemnité en raison du fait que la personne à charge est au bénéfice d'une assurance privée ou sociale, notamment d'une rente d'impotence, ne s'oppose pas à la réduction de cette rente pour le motif prévu par l'art. 7 al. 2 première phrase du Règlement.

La réglementation des communes étant régulière et conforme au droit cantonal, elle doit être appliquée par l'autorité de recours (cf. art. 10 CPJA).

3. a) En l'espèce, il n'est pas contesté que la fille des recourants est impotente au sens de l'art. 13 al. 1 LSAD.

Il est également admis qu'en raison de son handicap, la fille des recourants est placée dans un centre éducatif les lundis, mardis, jeudis et vendredis de 8 heures à 15 heures 30 environ, ainsi que les mercredis de 8 heures à 12 heures, sauf les jours de congés et de vacances scolaires. Or, cette prise en charge en institution, qui correspond plus ou moins aux horaires scolaires des enfants de l'âge de la fille des recourants (13 ans au moment de la décision sur réclamation), permet d'alléger de façon importante la charge qu'elle représente pour ses parents. Dans ces circonstances, la Commission pouvait raisonnablement estimer, dans le cadre de son vaste pouvoir d'appréciation, que le placement régulier de l'enfant des recourants dans un centre éducatif spécialisé réduisait le besoin d'assistance de celle-ci à l'égard de ses parents, de telle sorte que ne leur incombait finalement qu'une prise en charge partielle modifiant moins sensiblement leur rythme de vie en leur causant des inconvénients admissibles.

Vu ce qui précède, la solution retenue par la Commission d'accorder une indemnité réduite de moitié à Y. Z. pour l'assistance fournie à sa fille est conforme à l'art. 7 al. 2 du Règlement.

- b) Le grief de violation du principe de l'égalité de traitement, invoqué par les recourants n'est étayé par aucun fait concret; de ce fait, il doit également être rejeté. A supposer d'ailleurs que d'autres personnes aient bénéficié d'un traitement plus favorable, les recourants ne pourraient rien en tirer en leur faveur. En effet, selon la jurisprudence, le principe de la légalité prévaut sur celui de l'égalité de traitement (cf. ATF 124 IV 44 consid. 2c p. 47; 122 II 446 consid. 4a p. 451/452 et les références).
  - c) Pour les motifs qui précèdent, l'autorité de céans constate qu'en allouant à Y. Z. une indemnité forfaitaire réduite à fr. 12,50, l'autorité intimée a appliqué correctement le droit en vigueur et qu'elle n'a pas abusé ou excédé de son vaste pouvoir d'appréciation. Partant, le recours doit être rejeté sur ce point.
4. a) Quant au moment à partir duquel l'indemnité doit être versée, l'art. 11 al. 2 du Règlement dispose que la décision d'octroi prend effet au plus tôt après un délai d'attente de soixante jours, comptés à partir de la date du dépôt de la demande auprès de la commission de district. Cette disposition n'est pas contraire à la législation cantonale, dans la mesure où elle se situe dans les limites de la compétence de décision déléguée aux associations de communes pour les conditions d'octroi de l'indemnité forfaitaire (cf. art. 13 al. 2 LSAD et ch. 2c ci-dessus) et qu'elle se fonde sur l'art. 3 al. 5 du Règlement qui prévoit que l'assistance ou la surveillance n'est permanente que lorsqu'elle est nécessaire sans interruption notable, durant une période d'au moins 60 jours.
- b) En l'espèce, les recourants ne critiquent du reste pas le principe du délai d'attente prévu par l'art. 11 al. 2 du Règlement. Ils considèrent toutefois que ce délai d'attente ne peut pas s'appliquer à leur situation en raison du fait qu'ils avaient déjà formulé une requête le 2 septembre 1998, qui avait alors été rejetée parce que la famille n'avait pas élu domicile depuis deux ans dans le canton de Fribourg (art. 4 al. 1 du Règlement). Ils relèvent également qu'ils n'ont déposé leur deuxième requête que le 2 février 2001, alors que la situation de leur fille remplissait déjà les conditions d'octroi de l'indemnité depuis le 1er mai 2000.

A cet égard, les recourants perdent de vue que la décision du 12 janvier 1999 rejetant leur requête du 2 septembre 1998 a mis un terme à cette procédure que la Commission ne devait en aucun cas ouvrir à nouveau d'office une fois les conditions de l'octroi remplies. Par leur requête du 2 février 2001, les recourants ont ainsi ouvert une nouvelle procédure indépendante, dans laquelle la Commission ne pouvait tenir compte de la première demande rejetée, en particulier pour fixer le délai d'attente prévu par l'art. 11 al. 2 du Règlement. En outre le fait que les recourants aient

formulé leur deuxième requête alors que les conditions de l'octroi de l'indemnité étaient déjà remplies depuis plusieurs mois ne permettait pas à la Commission de faire abstraction du délai d'attente réglementaire, qui constitue avec la date du dépôt de la demande les seuls critères déterminants pour fixer à partir de quel moment l'indemnité peut être octroyée.

- c) Pour les motifs qui précèdent, la décision attaquée sera également confirmée sur ce point.

5. Mal fondé, le recours des époux Z. doit être rejeté.

302.7