

Ille Cour administrative. **Séance du 28 mars 2000.** Statuant sur le recours interjeté le 19 janvier 1999 (**3A 99 9**) par **X**, contre la décision rendue le 11 janvier 1999 par la **Commission du Service social régional de la Y, (aide sociale / réduction de l'aide matérielle, art. 27 al. 2 LASoc)**

En fait:

- A. Dès le 1^{er} janvier 1998, X, a bénéficié d'une aide sociale octroyée par la Commission sociale de la Y (ci-après : la Commission sociale). Le montant de celle-ci a été fixée à fr. 2'020.- du 1^{er} janvier au 31 mars 1998 (soit fr. 900.- pour le loyer, fr. 640.- pour les frais d'entretien, fr. 160.- pour les frais d'entretien partiel de sa fille; fr. 150.- pour l'argent de poche, fr. 80.- pour les vêtements, fr. 60.- pour l'électricité et fr. 90.- pour le téléphone, taxes radio et TV). Pour ce trimestre, des frais de déplacement, par fr. 508.80 et de déménagement, par fr. 160.-, ont également été remboursés par la Commission sociale.

X a bénéficié d'une aide matérielle de fr. 1'830.- du 1^{er} avril au 21 décembre 1998, la différence par rapport au premier trimestre étant expliquée par une réduction de son loyer (fr. 650.- au lieu de fr. 900.- précédemment). S'agissant des frais de déplacement, la Commission sociale a décidé qu'ils seraient remboursés sur présentation des justificatifs et elle a donné son accord à la prise en charge d'un abonnement demi-tarif, à raison de fr. 150.-.

- B. Par lettre du 10 novembre 1998, X a demandé au Service social le remboursement de ses frais de déplacement pour la période du 1^{er} avril au 31 octobre 1998, soit la somme de fr. 2'667.-, calculée sur la base d'un remboursement à raison de fr. 0.50 par kilomètre parcouru. Il a en outre indiqué que ses frais d'électricité s'élèvent à fr. 120.- par mois, alors que seule la moitié est prise en compte dans le calcul de l'aide sociale.

Le 26 novembre 1998, la Commission sociale a répondu au précité qu'elle avait donné son accord au financement d'un abonnement demi-tarif et que les frais de déplacement seraient remboursés sur présentation des justificatifs. S'agissant des frais d'électricité, elle a également demandé à X de produire les factures des mois d'avril à octobre 1998.

- C. X n'ayant pas réagi à ce courrier, la Commission a décidé de suspendre le versement de l'aide mensuelle avec effet immédiat, par décision du 21 décembre 1998.

Suite à la réclamation formulée le 24 décembre 1998 par X, la Commission a confirmé sa décision du 21 du même mois, le 11 janvier 1999.

- D. Par écrit du 19 janvier 1999, X a recouru contre cette décision auprès du Tribunal administratif concluant, sous suite de dépens, à son annulation, au versement de l'aide matérielle avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1999 et à une augmentation du montant mensuel de celle-ci de fr. 381.- pour ses frais de déplacement et de fr. 60.- pour le chauffage électrique; il demande également le remboursement de la somme de fr. 3'969.- correspondant à ses frais de déplacement, d'électricité et d'eau chaude pour la période du 1^{er} avril au 31 décembre 1999. A l'appui de son recours, il a fait valoir que ses frais de déplacement étaient occasionnés par l'exercice de son droit de visite et de garde partagée sur sa fille, qui habite à quelque 40 km. Il a estimé effectuer ce trajet aller et retour environ dix fois par mois, en voiture, et demande à ce que le remboursement soit calculé à raison de 50 centimes le kilomètre. Pour les frais d'électricité, ils se fondent sur une évaluation, car les factures trimestrielles ne comprennent pas les mois les plus froids. Sur cette base, il a déterminé un montant moyen de fr. 120.- par mois. Dans la mesure où il a d'ores et déjà donné toutes ces indications à la Commission sociale, il estime que sa décision de suspension de l'aide matérielle est totalement arbitraire et qu'il a droit au remboursement de ses frais effectifs.
- E. Par une nouvelle décision du 16 février 1999, annulant et remplaçant celle du 11 janvier 1999, la Commission a décidé d'accorder à X, du 1^{er} janvier au 30 avril 1999, une aide matérielle de fr. 650.- par mois pour son loyer et de fr. 800.- par mois pour ses frais d'entretien, ainsi que la prise en charge des frais non-couverts par la caisse-maladie.
- F. Invité, par courrier du 17 février 1999 de la Juge déléguée à l'instruction de la cause, à se déterminer sur le retrait ou le maintien de son recours, X a conclu, le 19 février 1999, au maintien de celui-ci en relevant que l'aide qui lui est désormais attribuée est largement inférieure à la somme dont il bénéficiait jusqu'en décembre 1998 et en soulignant que cette décision démontrait que le service social régional de la Y continuait d'agir dans la plus parfaite illégalité.
- G. La Commission sociale a déposé ses observations circonstanciées sur le recours, le 4 mai 1999, et en a proposé le rejet. Elle a tout d'abord rappelé

qu'une première suspension du versement de l'aide matérielle avait dû être prononcé, en juin 1998, en raison également du comportement du recourant, de son absence de collaboration et de la production d'un contrat de bail falsifié. A nouveau, l'intéressé n'a pas produit les pièces justificatives à l'appui de sa demande de remboursement, malgré la demande expresse de la Commission sociale. Concernant les frais de transport, la Commission rappelle qu'elle était disposée à les prendre en charge, sur la base des justificatifs, ainsi qu'à financer un abonnement demi-tarif, que X a refusé. Elle souligne également que pour le premier trimestre de l'année 1999, il était question de frais se chiffrant à fr. 250.- par mois, alors que dès le mois d'avril le recourant les a évalués à fr. 381.- par mois, sans autre explication. La Commission a ajouté qu'elle avait réexaminé sa décision de suspension de l'aide sociale, au regard de la nouvelle législation sur l'aide sociale, de la jurisprudence fédérale et compte tenu de la production d'un nouveau rapport. Elle maintient néanmoins la réduction qu'elle a opérée au montant de l'aide matérielle allouée au recourant.

- H. Par décision du 23 septembre 1999, l'Office AI de Fribourg a alloué à X une demi-rente invalidité de fr. 877.- par mois du 1^{er} juin au 31 décembre 1998 et de fr. 877.- à compter du 1^{er} janvier 1999. A teneur de cette décision, le paiement rétroactif du solde des prestations dues du 1^{er} juin 1998 au 31 août 1999 est cédé au Service social de la Y. Contre cette partie de la décision, X a formé recours auprès du Tribunal administratif, le 19 octobre 1999. Son recours est pendant.

En droit:

1. a) Selon l'art. 36 de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), les décisions rendues sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal administratif.

Malgré l'octroi d'une demi-rente invalidité à compter du 1^{er} juin 1998, X peut se prévaloir d'un intérêt digne de protection au recours. En effet, quelle que soit l'issue du recours qu'il a interjeté contre la décision de l'Office AI relative à la cession des prestations rétroactives en faveur du Service social de la Y, un correctif dans le montant de l'aide sociale à laquelle il pouvait prétendre du 1^{er} janvier au 30 avril 1999 ne pourrait pas être compensé par le montant des prestations AI versées rétroactivement, ce montant étant inférieur au montant de l'aide sociale qui lui a été allouée.

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

- c) Il importe également de relever, à titre liminaire, que la loi du 26 novembre 1998 modifiant la loi sur l'aide sociale n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2000. C'est donc bien au regard de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), dans sa teneur au 1^{er} juillet 1994, que le présent recours doit être examiné.
2. a) Selon l'art. 85 CPJA, l'autorité inférieure peut, jusqu'à l'envoi de ses observations au mémoire de recours, modifier ou annuler la décision attaquée. Elle notifie sans délai sa nouvelle décision aux parties et en donne connaissance à l'autorité de recours (al. 2). L'autorité de recours continue à traiter le recours dans la mesure où la nouvelle décision ne l'a pas rendu sans objet. Un nouvel échange d'écritures a lieu lorsque la nouvelle décision repose sur un état de fait notablement modifié ou crée une situation juridique différente (al. 3).
- b) En l'occurrence, la décision de suspension avec effet immédiat de l'aide matérielle accordée au recourant a été prononcée le 21 décembre 1998 et confirmée, sur réclamation le 11 janvier 1999. Il importe toutefois de préciser que la suspension ne pouvait produire ses effets qu'à compter du 1^{er} janvier 1999, l'aide pour le mois de décembre 1998 ayant d'ores et déjà été allouée au recourant.

Or, avant le dépôt de ses observations au recours, la Commission sociale a annulé sa décision attaquée du 11 janvier 1999 et l'a remplacée par celle du 16 février 1999 qui alloue à ce dernier une aide sociale globale de fr. 1'450.- pour les mois de janvier à avril 1999. Cette nouvelle décision ne met cependant pas fin au litige, puisque le montant de l'aide financière pour le

premier trimestre 1999 a été réduit par rapport à celle dont bénéficiait le recourant en 1998. Dès lors, la question qu'il reste à examiner est celle de savoir si la réduction de l'aide matérielle était justifiée et, dans cette mesure restreinte, le recours n'est pas devenu sans objet et doit être traité sur le fond.

3. a) 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^{er} al. 1 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 et l'aide matérielle (al. 1^{er}). 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 ou en nature (al. 4).

Dans son Message accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale, le Conseil d'Etat a rappelé que l'aide matérielle est un dernier secours, qu'elle ne constitue pas un droit pour le requérant et, qu'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 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 no 272, du 12 mars 1991, III, ch. 2).

- b) La nature et l'importance de l'aide sociale sont définies par les prescriptions de la LASoc et du règlement d'exécution de la LASoc (RELASoc; RSF 831.0.11), ainsi que par les recommandations sur les normes pour le calcul de l'aide matérielle, émises par la Direction de la santé publique et des affaires sociales (ci-après : les recommandations, cf. également art. 22 LASoc). Selon ces recommandations, le montant mensuel pour l'entretien d'une personne, loyer non inclus, est de fr. 640.- par mois. Ce montant couvre les dépenses pour la nourriture et les boissons, les soins corporels, le coiffeur, le blanchissage du linge, le nettoyage et l'entretien des vêtements et de l'appartement, ainsi que les menus articles quotidiens. A ce forfait, l'argent de poche est ajouté, par fr. 150.- pour un adulte, ainsi que des aides supplémentaires, notamment :

- électricité	fr. 60.- par mois
- taxes TV, radio, téléphone, y.c. trafic	fr. 90.- par mois
- vêtements, linge, chaussures	fr. 80.- par mois
- frais de déplacement	selon nécessité
- frais non couverts par la caisse-maladie	
- autres aides selon nécessité et pratique admise en matière d'aide sociale.	

Le Tribunal administratif n'est pas lié par des recommandations émanant d'une autorité administrative; cependant, il a déjà eu l'occasion de constater que les principes énoncés par ces recommandations s'inscrivent dans l'esprit de la LASoc et peuvent être entérinés par l'autorité de céans (cf. ATA non publié du 14 mars 2000 dans la cause J. contre Commission sociale de ...).

- c) Par ailleurs, l'art. 24 LASoc indique que 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 n'accorde pas la collaboration que l'on peut raisonnablement exiger de lui (al 2).

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 visant à l'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale. Par ailleurs, elles ont l'obligation d'envisager des réductions de prestations d'aide sociale lorsqu'elles constatent un manque de coopération, une insuffisance d'efforts ou une obtention illégale de l'aide. Les réductions ne sauraient toutefois porter atteinte au minimum vital protégé par le droit constitutionnel (cf. Conférence suisse des institutions d'action sociale, Aide sociale - concepts et normes de calcul, 2^{ème} éd. 1998, chap. A.8-1). Les prestations liées aux besoins vitaux nécessaires - soit la nourriture, l'habillement, le logis et les soins médicaux - constituent la substance du droit fondamental au minimum vital. Il en résulte qu'un retrait de telles prestations apparaît toujours comme illégal (Wolffers, Fondements du droit de l'aide sociale, 1995, p. 187). 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 (Wolffers, op. cit., p. 190). Eu égard au principe de la proportionnalité, on peut admettre que le forfait pour l'entretien de base soit diminué d'un maximum de 15% pour une durée allant jusqu'à six mois, si des motifs particuliers de réduction sont constatés (manquements graves aux devoirs, obtention illégale de prestations dans des cas particulièrement graves, récidives). Des réductions allant au delà de ces éléments sont sans fondement. Elles ne sont en aucun cas autorisées (cf. Conférence suisse des institutions d'action sociale, op. cit., chapitre A.8-3).

- d) En l'occurrence, il ne fait aucun doute, au regard de la doctrine rappelée ci-dessus, que la décision du 21 décembre 1998 par laquelle la Commission sociale a suspendu toute aide sociale en faveur du recourant était manifestement mal fondée. Si, dans des circonstances particulières, on peut admettre le refus d'aide matérielle en application de l'art. 24 al. 2 LASoc, notamment parce qu'en raison du défaut de collaboration l'indigence d'une personne n'est pas établie, il ne saurait être question de supprimer un tel secours lorsque le besoin d'aide est démontré. Tel était bien le cas en l'espèce. Partant, c'est à bon escient que la Commission sociale a annulé sa décision erronée. Elle se devait de le faire.

Cela étant, la question à examiner est celle de savoir si, en application de l'art. 24 al. 2 LASoc, la Commission sociale était en droit de réduire l'aide sociale allouée au recourant.

4. a) Jusqu'au 31 décembre 1998, le recourant a bénéficié d'une aide sociale dont le montant correspondait précisément aux recommandations de la Direction, soit fr. 640.- pour l'entretien, fr. 160.- pour l'entretien partiel de sa fille, fr. 150.- d'argent de poche, fr. 80.- pour les vêtements, fr. 60.- pour l'électricité et fr. 90.- pour les téléphones et les taxes radio et TV, soit un total de fr. 1'180.-, le loyer étant payé en sus, de même que les frais de maladie et autres frais d'électricité et de déplacement justifiés. Par sa nouvelle décision du 16 février 1999, la Commission sociale a alloué au recourant une aide matérielle de fr. 800.-, le loyer et les frais non-couverts par la caisse-maladie demeurant pris en charge, en sus.
- b) En réduisant le forfait de base de fr. 1'180.- à fr. 800.-, l'autorité intimée a réduit de 32% le montant de l'aide allouée au recourant. Même pour des manquements très graves, une telle réduction n'est pas tolérable car, à l'évidence, elle prive la personne dans le besoin du minimum nécessaire pour vivre de manière décente dans le canton de Fribourg.

Cela étant, et comme l'a à juste titre souligné le recourant, il faut constater que la somme réduite de fr. 800.-, correspond, en fait, aux frais d'entretien de base du recourant (fr. 640.-) et de sa fille (fr. 160.-). Autrement dit, la réduction consiste en la suppression de l'argent de poche (fr. 150.-) et de toutes les aides supplémentaires, telles que prévues dans les recommandations de la Direction. Ont ainsi été exclus les frais d'électricité, d'acquisition de vêtements de linge et de chaussures et de taxes TV, radio, téléphone y. c. trafic, de même que les frais de transport.

Pour l'autorité de céans, il ne fait aucun doute que la suppression pure et simple des aides supplémentaires est une mesure coercitive de nature à porter atteinte au minimum vital protégé de la personne dans le besoin. Il est indéniable en effet que ces postes de dépenses font partie intégrante du forfait pour l'entretien d'une personne vivant à domicile et tenant son ménage (cf. Conférence suisse des institutions d'action sociale, op. cit., chap. B.2-1).

Or, il est établi qu'au moment où la Commission sociale a rendu sa décision contestée, le recourant ne disposait d'aucune ressource financière ou fortune, qu'il vivait seul en appartement et qu'il se trouvait dans une situation de besoin avéré, au sens de l'art. 3 LASoc; il pouvait prétendre, dans ces conditions, à l'octroi d'une aide matérielle qui couvre l'intégralité de ses besoins élémentaires, parmi lesquels les forfaits afférents aux frais usuels liés au bail, soit l'électricité, les taxes TV, radio et téléphone. Indépendamment des motifs qui, en l'espèce, ont pu inciter la Commission sociale à sanctionner le défaut de collaboration du recourant, force est de constater qu'elle n'était pas en droit de supprimer les forfaits des aides dites supplémentaires, qui correspondent à des dépenses liées à l'entretien (vêtements) et à la location d'un logement (électricité, taxes).

- c) On peut par contre laisser ouverte la question de savoir s'il peut être admissible, dans des circonstances particulières, de supprimer pour une période déterminée l'argent de poche allouée à la personne dans le besoin. En effet, une telle réduction n'est quoi qu'il en soit pas tolérable dans le cas d'un père de famille exerçant un droit de garde partagé sur son enfant domicilié dans une autre ville. Il est indéniable en effet que pareille situation est source de dépenses supplémentaires que la personne dans le besoin doit pouvoir financer par le pécule qui est laissé à sa libre disposition. Pour l'autorité de céans, il ne fait aucun doute que la suppression de l'argent de poche serait de nature à entraver l'exercice du droit de garde, ce qui n'est pas acceptable.
- d) Autre est la question des frais de déplacements, revendiqués par le recourant. Il importe à ce propos de rappeler que la Commission sociale a

invité le recourant à effectuer ses déplacements réguliers à Fribourg au moyen des transports publics, en l'assurant du remboursement des frais occasionnés. Une telle exigence n'est pas excessive. L'aide matérielle ne finance en principe pas les frais de transports effectués au moyen de véhicules privés puisque, généralement, les frais de transport les moins chers sont pris en compte (cf. Conférence suisse des institutions d'action sociale, op. cit., chap. B.2-1; Wolffers, op. cit., p. 167s).

En l'espèce, le recourant a, d'une part, refusé d'effectuer ses déplacements au moyens des transports publics et, d'autre part, il n'a produit aucun justificatif de ses frais effectifs de déplacements. Dans ces conditions, il ne fait aucun doute que la Commission était en droit de refuser toute prise en charge de ces frais non établis. A cela s'ajoute que le recourant a déclaré qu'il se déplaçait au moyen de la voiture que lui prêtait son père. Or, rien ne permet de dire que le précité a dû contribuer au frais d'utilisation de ce véhicule; on peut plutôt partir de l'idée que le père du recourant - vu la situation financière très précaire de ce dernier - lui a laissé la disposition de son véhicule sans exiger aucune contrepartie financière de sa part. En tout état de cause, l'aide sociale ne saurait être sollicitée pour rembourser celle délibérément accordée par la famille de la personne dans le besoin.

- e) Enfin, pour ce qui concerne les frais d'électricité, c'est à bon escient également que la Commission sociale a refusé d'allouer au recourant une aide supérieure au forfait prévu par les recommandations, dès lors que l'intéressé n'a pas produit les justificatifs demandés. Au demeurant, s'agissant de factures adressées trimestriellement aux ménages utilisateurs d'électricité, on voit mal pour quel motif le recourant aurait été empêché de les produire, à la requête expresse de l'autorité d'aide sociale.
5. a) En résumé, l'autorité de céans constate que c'est à bon droit que la Commission sociale a refusé de rembourser les frais de transport annoncés par le recourant ainsi que les frais d'électricité dépassant le forfait admis pour chaque ménage. C'est à tort par contre qu'elle a réduit de fr. 1'180.- à fr. 800.- le montant de l'aide mensuelle allouée de janvier à avril 1999. Sur ce dernier point, le recours doit être admis.

Partant, le recours de X doit être partiellement admis, en tant qu'il porte sur la réduction de l'aide matérielle mensuelle. Il est rejeté, s'agissant du remboursement des frais de transport, et d'électricité dépassant le montant du forfait.

- b) Compte tenu de la nature de l'affaire, qui s'apparente au domaine des assurances sociales, il n'est pas prélevé de frais de procédure. Il n'est pas

non plus alloué d'indemnité de partie, le recourant n'ayant pas eu recours aux services d'un mandataire professionnel (art. 137 CPJA).

302.8