

IIle COUR ADMINISTRATIVE. **Séance du 4 décembre 2001.** Statuant sur l'action déposée le 9 mars 1999 (**3A 99 38**) par **La Fondation X**, demanderesse, représentée par Me Bruno Kaufmann, avocat à Fribourg, contre **la Commune de Fribourg**, défenderesse, représentée par son Conseil communal, (**action en paiement.- art. 121 CPJA**)

En fait:

- A. La Fondation X (ci-après: le Home), a été conçue comme établissement pour personnes âgées dont l'état de santé physique nécessite ou non des soins infirmiers (art. 4 des Statuts de la Fondation X. Par décision du 1^{er} mars 1991, la Direction de la santé publique et des affaires sociales (ci-après : la Direction) a partiellement reconnu cet établissement, à raison de trente lits, comme home pouvant faire bénéficier ses pensionnaires des subventions prévues par la loi sur le subventionnement des soins spéciaux dans les établissements pour personnes âgées (LSS; RS 834.2.2). Le 30 septembre 1991, le Home a déposé une demande tendant à étendre la reconnaissance à tout l'établissement, qui dispose d'un total de soixante lits. Cette requête a été admise, le 20 décembre 1991, et, dès le 1^{er} janvier 1992, la reconnaissance a porté sur les soixante lits de l'établissement.
- B. Y., née en 1911, domiciliée à Fribourg, a été admise au Home, le 17 octobre 1991. L'avis d'entrée, daté du 18 novembre 1991, précise que le séjour est définitif et que la dépendance de l'intéressée est considérée comme lourde (degré C). Elle a été placée dans le secteur reconnu comme médicalisé dès le 1^{er} janvier 1992.

Le 26 novembre 1991, le directeur du Home a annoncé cette admission au Conseil communal de la Ville de Fribourg, en relevant qu'en cas d'indigence de l'intéressée, il reprendrait contact, conformément à la loi sur l'assistance. Par un courrier du même jour, il lui a soumis, pour ratification, une convention relative à la prise en charge des frais d'assistance de Y., ainsi formulée :

"Conformément à l'article 4 alinéa 2 de la loi sur l'assistance, la commune de domicile au moment de l'admission d'une personne au Home, s'engage à prendre en charge sans limitation de durée, les frais d'assistance et, pour les bénéficiaires des prestations complémentaires AVS, le découvert éventuel après versement desdites prestations.

Son admission au foyer ne pourra s'opérer qu'après signature de la présente convention par son Conseil communal."

La lettre d'accompagnement précise que le prix de pension est de fr. 105.- par jour, auquel peuvent s'ajouter d'éventuels frais de soins spéciaux.

La convention a été ratifiée par le Conseil communal de la Ville de Fribourg, le 7 janvier 1992.

- C. Au 1^{er} janvier 1992, les frais du placement de Y. présentaient un découvert de fr. 17'009,80. Celui-ci était de fr. 16'563,30 au 1^{er} janvier 1993 et de fr. 17'535,70 au 31 décembre 1993. Y. est décédée en 1995.
- D. Le 6 février 1992, le Home a demandé à la Commune de Fribourg de prendre en charge le montant du découvert, au 1^{er} janvier 1992, de dix-sept pensionnaires du home, dont Y. Dans sa réponse du 12 février 1992, la Commune de Fribourg, se référant à un entretien entre les parties du 21 janvier 1992, a constaté que le paiement de ce découvert reviendrait, pour la commune, à prendre en charge les soins spéciaux des pensionnaires de homes, prestations qui ne relèvent toutefois pas de l'assistance. Elle a dès lors confirmé qu'elle refusait d'intervenir dans la couverture des soins spéciaux.
- E. Une séance a réuni les représentants de la Commune de Fribourg et du Home le 14 mars 1994, au terme de laquelle les parties ont convenu, notamment, que seuls les frais d'assistance proprement dite relevant des factures que le Home a envoyées à la Commune de Fribourg doivent être pris en charge par celui-ci, à l'exclusion des frais relatifs aux soins spéciaux.
- F. Agissant le 9 mars 1999 auprès du Tribunal administratif, le Home a ouvert une action de droit administratif contre la Commune de Fribourg en concluant, sous suite de dépens, à ce que la défenderesse soit astreinte à payer un montant de fr. 17'535,70 portant intérêts à 5% l'an dès le 31 décembre 1993, représentant le découvert des frais de placement de Y. dans son établissement. Selon elle, il ne fait pas l'ombre d'un doute que la convention relative à la prise en charge des frais d'assistance de Y. est entrée en vigueur avec l'admission de celle-ci au home. Or, malgré ses différents revenus, la précitée ne pouvait pas subvenir à ses besoins et elle devait donc bénéficier de l'aide sociale de la part de sa commune de résidence. Selon la loi de 1951 sur l'assistance - alors en vigueur - les frais de soins à la maison ou dans un home font partie de l'assistance; la nouvelle loi de 1991 ne fait que formuler de manière plus générale la notion

d'assistance telle que décrite dans la loi de 1951. Partant, la commune ne peut pas refuser la prise en charge des soins spéciaux dont Y. a bénéficié dès son admission dans l'établissement, sous prétexte que les subventions y relatives n'ont pas été accordées immédiatement. En signant la convention, la commune savait en effet que la garantie de prise en charge concernait aussi la période du séjour de Y. avant la reconnaissance de l'établissement comme home médicalisé et qu'elle portait également sur les soins spéciaux. Dans le respect de la convention, elle se doit de financer l'intégralité de la dette de cette pensionnaire envers l'établissement.

- G. Dans sa réponse du 20 mai 1999, la Commune de Fribourg a conclu au rejet de la demande, avec suite de frais et de dépens. Elle conteste, en tous points, les arguments de la défenderesse, en soulignant, en particulier, que la convention n'a été signée que le 7 janvier 1992. Elle allègue, pour sa part, qu'à aucun moment elle n'a accepté de prendre en charge les soins spéciaux, ceux-ci relevant prioritairement de la loi y relative, non pas de celle concernant l'aide sociale.
- H. La demanderesse a répliqué, le 9 juillet 1999, et confirmé ses allégués précédents. Elle a notamment précisé que, contrairement à l'indication de la défenderesse, Y. n'avait pas été accueillie dans un secteur non médicalisé, mais dans une unité pour laquelle la reconnaissance, déjà demandée, a été obtenue dès janvier 1992. Par ailleurs, Y. avait le droit de bénéficier de soins spéciaux et la collectivité publique doit les financer. Elle a également souligné qu'à aucun moment la Commune de Fribourg n'a manifesté son désaccord quant à la prise en charge des frais en question.
- I. Par lettre du 5 septembre 2001, la Juge déléguée à l'instruction de l'affaire a avisé les parties qu'elle renonçait à procéder à une instruction complémentaire et, notamment, à donner suite à aux demandes d'audition des parties et de témoins, et que, partant, l'instruction était close.

Par courriers du 19 septembre 2001, les parties ont renoncé aux débats.

En droit:

- 1. a) Selon l'art. 123 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), le Tribunal administratif connaît en instance cantonale unique de

toutes les actions de droit administratif dont le jugement n'est pas attribué par la loi à une autre autorité.

Dès lors qu'aucune disposition ne désigne une autre autorité pour se prononcer sur une contestation relative à l'exécution d'une convention relevant du droit public, la Cour de céans est compétente pour trancher le litige.

- b) La défenderesse n'a soulevé aucune exception de fins de non-recevoir.
2. a) Selon l'art. 121 CPJA, l'action de droit administratif est ouverte dans les cas de contestations relatives à des prétentions de droit public au sujet desquelles l'autorité administrative n'a pas la compétence de prendre une décision (al. 1). Ces prétentions peuvent concerner en particulier: a) des indemnités non contractuelles, notamment celles qui sont afférentes à la responsabilité civile des collectivités publiques et de leurs agents; b) des prestations découlant de contrats de droit public ou de clauses contractuelles d'une concession; c) des affaires à régler par l'action de droit administratif en vertu d'autres lois (al. 2).
- b) En l'espèce, la demanderesse fait valoir que sa prétention en paiement se fonde sur le contrat de droit administratif relatif à la prise en charge de frais d'assistance de Y., que la défenderesse n'a pas honoré. Partant, la voie de l'action de droit administratif serait, selon elle, ouverte.
 - c) Si l'on examine le contenu de la convention relative à la prise en charge des frais d'assistance de Y., on constate qu'elle porte sur deux points, à savoir la désignation de la commune d'assistance, au sens de l'art. 4 al. 2 et 10 de la loi du 17 juillet 1951 sur l'assistance, en vigueur jusqu'au 30 juin 1994 (cf. art. 43 al. 2 de la loi sur l'aide sociale; LASoc; RSF 831.0.1) et la prise en charge des frais d'assistance (cf. art. 1^{er} al. 2 et 27 ss de la loi sur l'assistance). Or, ces deux objets étaient expressément réglés par la loi sur l'assistance, applicable au moment où la convention a été signée; on peut douter dans ces conditions de la réelle nature juridique de cette convention, qui s'apparente bien plus à une déclaration de prise en charge des frais d'assistance, fréquemment établie par la commune d'assistance, qu'à un contrat de droit administratif. Quoi qu'il en soit, l'autorité administrative avait, déjà sous l'ancien droit, la compétence de rendre des décisions relatives aux prétentions d'assistance. Partant, même si la commune avait confirmé par le biais d'une convention son engagement à financer les frais d'assistance de la pensionnaire du home, son refus ultérieur se devait d'être contesté par la voie du recours ouvert auprès de l'autorité désignée par la loi, en

l'occurrence le préfet (cf. art. 21 al. 3 et 26 de la loi sur l'assistance, dans sa teneur selon la loi du 3 février 1960). On constate du reste que, lors d'un entretien du 21 janvier 1992, puis par courrier du 12 février 1992, la Commune de Fribourg, agissant par le chef du service des affaires sociales, a précisé que le subventionnement des soins spéciaux ne relevait pas des prestations de l'assistance publique et, de ce fait, elle a confirmé son refus d'intervenir dans la couverture de soins spéciaux. Indépendamment de sa forme, il s'agit bien-là d'une décision, qui était susceptible de recours. Non contestée, cette décision est entrée en force et ne saurait dès lors être remise en cause, plus de sept ans après son prononcé.

Autrement dit, force est de constater que la présente affaire portée devant le Tribunal administratif ne concerne pas une contestation relative à des prétentions de droit public au sujet desquelles l'autorité administrative n'a pas la compétence de prendre des décisions, au sens de l'art. 121 CPJA, de sorte que la voie de l'action en paiement n'est pas ouverte. C'est du reste dans ce sens que doit être compris l'art. 3 de la loi sur l'assistance, selon lequel l'assistance ne peut être réclamée par voie judiciaire.

- d) Dans la mesure toutefois où d'autres affaires portant sur les mêmes questions de principe opposent encore les parties, l'autorité de céans tient à souligner que, si l'action avait été ouverte devant le Tribunal administratif, elle aurait dû être rejetée.
3. a) L'assistance publique - comme aussi l'aide sociale selon le nouveau droit - n'intervient qu'à titre subsidiaire (cf. art 1 al. 2 de la loi sur l'assistance).

Le principe de la subsidiarité souligne le caractère complémentaire de l'aide sociale et demande que toutes les autres possibilités (auto-prise en charge, prestations d'assurances, emprunts, subventionnements, prestations volontaires de tiers, etc.) 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. Les prestations de l'aide sociale seront ainsi accordées à condition que toutes les prétentions de droit privé ou public du requérant aient été épuisées, ou encore lorsqu'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 familial, les prétentions découlant de contrats; les droits aux dommages et intérêts, les bourses (cf. F. Wolffers, Fondements du droit de l'aide sociale, 1995, p. 77 s).

- b) Or, depuis l'entrée en vigueur de la LSS, au 1^{er} janvier 1982, les frais facturés dans les établissements pour personnes âgées aux bénéficiaires

d'une rente AVS et, exceptionnellement, d'une rente AI, pour les soins spéciaux qu'ils reçoivent, sont subventionnés par la collectivité publique (cf. art. 1 LSS). L'octroi d'une telle subvention vise précisément à éviter le recours à l'assistance publique. C'est ce qu'a confirmé à plusieurs reprises le législateur fribourgeois dans le cadre des délibérations relatives au projet de LSS. Il a été en particulier souligné que les rentes AVS et AI ainsi que les prestations complémentaires et autres ressources personnelles peuvent en général couvrir le prix de pension normal, soit le logement et la nourriture. Mais, lorsqu'il y a des soins spéciaux, qui augmentent sensiblement le prix de pension, ces rentes et prestations ne suffisent plus. Une aide devient alors nécessaire (BGC 1980 I p. 107 s). L'un des buts de la LSS est précisément de venir en aide aux personnes malades qui, par leurs ressources, ne peuvent couvrir les frais de pension supplémentaires résultant des soins spéciaux et d'éviter d'avoir recours à l'intervention de l'assistance publique, considérée comme humiliante pour la plupart d'entre elles. La tendance est aujourd'hui en effet de pouvoir libérer le secteur de la vieillesse de l'assistance publique proprement dite et de remplacer cette notion d'assistance par un droit à l'aide sociale inspirée de la solidarité (BGC 1980 I p. 194).

Ainsi, et vu le caractère subsidiaire de l'assistance publique, les frais de soins spéciaux dans les établissements pour personnes âgées, qui font l'objet de subventions, ne sont par principe pas financés par l'assistance publique.

- c) Cela étant, l'octroi de subventions pour les soins spéciaux dispensés dans des établissements pour personnes âgées est soumis à des conditions personnelles (art. 7 LSS) et à des conditions relatives à l'établissement (art. 8 LSS); en particulier, cette dernière disposition prévoit que la subvention ne peut être accordée qu'en faveur des personnes séjournant dans un établissement qui est reconnu d'utilité publique et répond à un besoin dans l'équipement du canton ou d'une région concernée (let. a). Dans le cas d'espèce, la pensionnaire a séjourné dans le secteur de l'établissement qui n'a obtenu cette reconnaissance qu'à compter du 1^{er} janvier 1992. Autrement dit, jusqu'à cette date, elle séjournait dans un home qui n'était pas encore reconnu comme home médicalisé, et elle ne pouvait dès lors pas prétendre à l'octroi de subventions. Cette situation ne saurait cependant justifier une prise en charge par l'assistance publique des soins spéciaux qui lui ont été prodigués.

En effet, le Tribunal administratif a déjà eu l'occasion de souligner qu'en entrant dans un home simple, la personne âgée sait - ou du moins devrait être informée - qu'elle ne pourra pas prétendre à l'octroi de subventions pour soins spéciaux destinés aux pensionnaires des homes médicalisés. Elle se

doit, dans ces conditions, de prendre en charge elle-même ces frais supplémentaires, cas échéant de changer d'établissement de soins. Il est vrai qu'un changement de home engendre des désagréments pour les personnes âgées; ces désagréments doivent cependant être acceptés par les pensionnaires qui souhaitent obtenir une aide financière de la collectivité publique, et ils ne sont pas démesurés (cf. ATA du 9 février 1994, dans la cause M.).

Il en découle que, dans la mesure où une personne peut prétendre à l'octroi d'une subvention pour soins spéciaux, le recours à l'assistance publique pour le financement de ces soins - vu son caractère subsidiaire - n'entre pas en ligne de compte. La personne nécessiteuse se doit d'être placée dans un établissement médicalisé reconnu. Partant, le home simple qui accepte une personne nécessitant des soins spéciaux doit assumer le risque lié à une non prise en charge des frais par la collectivité publique.

4. a) Le fait que l'établissement et la commune d'assistance ait passé une convention relative à la prise en charge des frais d'assistance ne permet de déroger à ces principes.

Lorsque la loi organise un système de prestations ou d'obligations généralement applicables pour garantir l'égalité de traitement, il est clair qu'un contrat, qui y dérogerait, est exclu; cela découle du principe de la suprématie de la loi, en vertu duquel il n'y a d'exception possible que si la loi le permet. Autrement dit, partout où l'exigence première à laquelle obéit une loi se justifie par la nécessité de protéger les administrés contre l'arbitraire et l'inégalité de traitement, il s'impose de considérer que la réglementation est exhaustive. Cela vaut pleinement dans le domaine des prestations d'assurance sociale (P. Moor, Droit administratif, vol. II, Berne 1991, p. 261). Un contrat de droit administratif - hormis le contrat de droit administratif entre collectivités publiques - n'est admissible que dans le cadre d'une loi, en raison du principe de la légalité généralement applicable aujourd'hui. Il en résulte que si la forme du contrat de droit administratif peut être choisie en lieu et place de la forme d'une décision unilatérale, même en l'absence d'une base légale le prévoyant, le contenu du contrat de droit administratif ne doit et ne peut qu'être conforme à la loi qu'il exécute (B. Knapp, Précis de droit administratif, Bâle 1991, p. 318 s).

- b) Il est ainsi évident que, dans leurs attributions en matière d'assistance, les autorités ne peuvent pas, par le biais de contrats, privilégier certains administrés en leur accordant des aides financières auxquelles ils n'ont pas droit en vertu de la loi. Tel serait le cas d'une prise en charge des soins

spéciaux dispensés à une personne placée dans un home simple, alors qu'elle pouvait l'être dans un home médicalisé reconnu.

- c) Pour être complet, il sied de souligner que la demanderesse ne peut pas non plus être protégée dans sa bonne foi ou invoquer le principe de la confiance. En effet, la convention - rédigée par elle - prévoit expressément que l'admission de Y. au foyer ne pourra s'opérer qu'après signature de la convention par le conseil communal. Il ne saurait dès lors être question d'invoquer le non respect de la convention - signée par le conseil communal le 7 février 1992 - pour les frais du séjour au foyer de cette personne du 17 octobre au 31 décembre 1991, ladite convention ne pouvant produire des effets avant le 7 février 1992.

Pour le surplus, il importe également de souligner que, réunis en séance le 14 mars 1994, les représentants des parties ont convenu que seuls les frais d'assistance proprement dite relevant des factures envoyées par la demanderesse à la commune doivent être pris en charge par cette dernière, à l'exclusion des frais relatifs au soins spéciaux. Cette conclusion figure au procès-verbal de la séance. Or, rien ne justifierait de donner plus de poids à la convention de 1991 qu'à celle de 1994, qui entérine l'accord donné par les représentants du Home.

5. a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, l'action en paiement du découvert financier de Y. auprès du Home, n'est pas ouverte devant le Tribunal administratif. Si tel avait été le cas, elle aurait été rejetée sur le fond.

302.8; 302.11