



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00  
tribunalcantonal@fr.ch  
www.fr.ch/tc

603 2018 158

## **Arrêt du 1<sup>er</sup> février 2019**

### **III<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Présidente: Anne-Sophie Peyraud  
Juges: Marianne Jungo, Johannes Frölicher  
Greffière-rapporteure: Vanessa Thalmann

#### **Parties**

**A. \_\_\_\_\_, recourante,**

contre

**COMMISSION DE DISTRICT DE LA BROYE POUR LES SOINS ET  
L'AIDE FAMILIALE À DOMICILE, autorité intimée**

#### **Objet**

Droit social – Indemnité forfaitaire pour l'aide et les soins à domicile – Notion de voisinage immédiat

Recours du 29 octobre 2018 contre la décision sur réclamation du 1<sup>er</sup> octobre 2018

## considérant en fait

A. Par décision du 13 juillet 2018, la Commission de district pour les soins et l'aide familiale à domicile de la Broye (ci-après: la Commission) a refusé d'accorder à A.\_\_\_\_\_, domiciliée à B.\_\_\_\_\_, une indemnité forfaitaire pour l'aide qu'elle prodigue à C.\_\_\_\_\_, également domiciliée à C.\_\_\_\_\_. La Commission a constaté que la première ne faisait pas ménage commun avec la seconde ni ne vivait dans son voisinage immédiat, au sens de l'art. 4 al. 2 du règlement du 29 mai 2008 concernant l'octroi d'une indemnité forfaitaire pour l'aide à domicile (ci-après: le règlement), de sorte qu'elle ne remplissait pas les conditions mises à l'octroi d'une indemnité forfaitaire.

B. Le 16 août 2018, A.\_\_\_\_\_ a formé réclamation auprès de la Commission contre cette décision, en faisant valoir que les notions de "ménage commun" et de "voisinage immédiat", énoncées par le règlement, étaient appliquées d'une manière trop stricte.

C. Par décision sur réclamation du 1<sup>er</sup> octobre 2018, la Commission a rejeté la réclamation et confirmé son refus d'octroyer une indemnité forfaitaire, motifs pris que les conditions de l'art. 4 al. 2 du règlement n'étaient pas remplies.

D. Par mémoire du 29 octobre 2018, A.\_\_\_\_\_ a contesté cette décision devant le Tribunal cantonal, en concluant à son annulation.

E. Dans ses observations du 28 décembre 2018, la Commission propose le rejet du recours, en se référant à la motivation de sa décision contestée.

Par courrier spontané daté du 9 janvier 2019, la recourante précise encore que trois des proches aidantes habitent, selon ViaMichelin, dans un rayon de 800 à 1'000 m et qu'elles se trouvent ainsi à deux minutes de voiture du domicile de la personne impotente.

## en droit

1.

1.1. Interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative, CPJA; RSF 150.1) - l'avance de frais ayant par ailleurs été versée en temps utile - le recours est recevable en application de l'art. 9 de la loi fribourgeoise du 12 mai 2016 sur l'indemnité forfaitaire (LIF; RSF 830.1).

1.2. Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant l'autorité de céans 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 let. a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal cantonal ne peut pas revoir, dans le cas particulier, l'opportunité de la décision entreprise.

2.

2.1. Les mesures prévues par le législateur cantonal dans le cadre du concept Senior+, dans lequel la LIF a été adoptée, sont notamment destinées à permettre à la personne concernée, si tel est son choix et qu'il est raisonnable de l'admettre, et avec la collaboration des membres de son entourage, de rester à domicile et de maintenir son indépendance.

Pour atteindre ce but, la LIF prévoit la possibilité de verser une indemnité forfaitaire. Celle-ci est une aide financière accordée aux parents et aux proches qui apportent une aide régulière, importante et durable à une personne impotente pour lui permettre de vivre à domicile (art. 1 LIF).

Les conditions d'octroi de l'indemnité forfaitaire sont fixées par un règlement adopté par l'Association des communes du district (art. 3 et 7 LIF); le montant est arrêté par le Conseil d'Etat (art. 6 LIF).

La LIF, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, reprend les dispositions y relatives de l'ancienne loi fribourgeoise du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile (LASD) en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, en n'y opérant que des modifications mineures (cf. message 2013-DSAS-77 du Conseil d'Etat du 24 mars 2015 accompagnant le projet de loi sur les seniors, le projet de loi sur les prestations médico-sociales et le projet de loi sur l'indemnité forfaitaire, ch. 6.1). En ce qui concerne l'interprétation à donner à ces normes, il peut ainsi être renvoyé à la jurisprudence qui a été établie sous l'ancienne loi.

2.2. L'Association des communes pour l'organisation médico-sociale du district de la Broye a adopté son règlement concernant l'octroi d'une indemnité forfaitaire pour l'aide à domicile le 29 mai 2008; celui-ci n'a pas subi de modification suite à l'entrée en vigueur de la LIF. La Cour de céans constate néanmoins que cette réglementation devra être adaptée en ce qui concerne les dispositions légales auxquelles elle renvoie dans son préambule et qu'il serait judicieux d'adapter le contenu du site internet du Service d'aide et des soins à domicile du district de la Broye.

Les art. 3 et 8 du règlement traitent du but de l'indemnité forfaitaire et de son montant. Selon l'art. 3, l'aide doit permettre de réduire de façon substantielle l'intervention régulière d'un service d'aide et de soins à domicile ou d'éviter respectivement l'hospitalisation ou l'hébergement de la personne impotente dans un établissement médico-social ou dans une autre institution. L'art. 8 al. 1 prévoit que le montant de l'indemnité forfaitaire complète est arrêté par le Conseil d'Etat.

Selon l'art. 5 du règlement, est impotent celui qui, en raison d'une maladie ou d'un handicap, est atteint dans sa santé physique ou mentale et a besoin, de façon importante, régulière et durable, d'aide pour accomplir les actes ordinaires de la vie, les soins corporels et d'éventuels soins infirmiers (al. 1). L'aide est régulière lorsqu'elle est apportée quotidiennement, hormis les jours d'absence du domicile (al. 2). L'aide est permanente lorsqu'elle est nécessaire sans interruption notable, durant une période d'au moins soixante jours (al. 3).

2.3. Outre l'existence d'une impotence au sens de son art. 5 al. 1, le règlement subordonne l'octroi d'une indemnité forfaitaire au fait que la personne aidante fait ménage commun avec la personne impotente ou vit dans le voisinage immédiat de celle-ci (art. 4 al. 2).

Sous l'ancien droit, le Tribunal cantonal a entériné les recommandations émises le 7 mai 1993 par la Commission cantonale des soins et de l'aide familiale à domicile s'agissant de la définition de voisinage immédiat (cf. arrêts TA FR 3A 1998 175 du 17 septembre 1999 et 3A 1995 15 du

24 octobre 1995). Selon ces recommandations, l'immédiateté du voisinage est une notion géographique qui implique que le lieu de vie de la personne impotente et celui de la personne aidante soient juxtaposés, à tout le moins très proches l'un de l'autre (groupe de maisons formant un quartier, que ce soit dans une ville ou dans un village). Le domicile de la personne aidée et celui de la personne aidante doivent être situés dans le canton de Fribourg.

Dans son arrêt précité du 24 octobre 1995, le Tribunal cantonal a précisé que la condition du ménage commun implique généralement que la personne aidée et la personne aidante aient l'une et l'autre leur domicile dans le canton, et en principe au même endroit, lorsque l'assistance est apportée par une seule personne. Elle a cependant considéré que l'on ne saurait conclure que la notion de ménage commun implique automatiquement que la personne aidée et les personnes aidantes aient le même domicile. Dans les cas ordinaires, la personne qui aide le plus devrait avoir le même domicile que la personne aidée. Dans certains cas particuliers, on pourra cependant admettre que la condition du ménage commun est remplie, lorsque le système mis en place par plusieurs personnes assure globalement une présence journalière continue auprès de la personne aidée (cf. arrêts TC FR 603 2014 221 du 10 décembre 2015 et 603 2010 32 du 13 mars 2012). L'art. 14 al. 2 du règlement prévoit à ce titre que, lorsque plusieurs personnes ont fourni l'aide, le montant est versé à celle qui a présenté la demande d'octroi, à charge pour elle de le répartir entre toutes en fonction des journées d'aide effectuées par chacune d'elles.

La distance maximale qui peut séparer le domicile des proches de celui de la personne aidée est d'un kilomètre. En effet, dans sa réponse au recours, la Commission de district pour les soins et l'aide familiale à domicile de la Broye a confirmé que, selon sa pratique, le voisinage immédiat doit se situer au plus à 1 km du domicile de la personne impotente.

3.

En l'espèce, la recourante est domiciliée dans le même village, à savoir B.\_\_\_\_\_, que la personne aidée. Elle habite à la route D.\_\_\_\_\_, la personne aidée étant pour sa part domiciliée à la route E.\_\_\_\_\_.

Selon les données consultées sur les sites Internet de Google Maps et de ViaMichelin, ces adresses sont distantes de 1'000 m pour le trajet le plus court en voiture et de 950 m à pied. On ne peut ainsi pas confirmer la décision attaquée qui a refusé la prestation au motif que la recourante habite à une distance trop éloignée du lieu de vie de la personne aidée.

Certes, on doit concevoir que les notions de voisinage immédiat et de ménage commun ne peuvent pas être interprétées dans un sens large. Cela étant, si la Commission admet que le voisinage immédiat se situe à une distance de 1 km au plus, il y a lieu de s'en tenir à sa pratique pour des raisons d'égalité de traitement et de praticabilité.

4.

4.1. Au vu de ce qui précède, la décision de la Commission doit être annulée et le recours partiellement admis. Partant, le dossier doit être renvoyé à l'autorité intimée afin qu'elle puisse procéder à des mesures d'instruction complémentaires pour vérifier si les autres conditions du règlement sont satisfaites, ce qui ne ressort pas du dossier produit.

4.2. Vu l'issue du recours, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 129, 131 et 133 CPJA).

**la Cour arrête:**

- I. Le recours est partiellement admis et la décision sur réclamation du 1<sup>er</sup> octobre 2018 annulée. Le dossier est renvoyé à l'autorité intimée pour examen des autres conditions dont dépend le droit et nouvelle décision.
- II. Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de CHF 600.- effectuée par la recourante lui est restituée.
- III. Notification.

Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

Fribourg, le 1<sup>er</sup> février 2019/jfr/vth

La Présidente:

La Greffière-rapporteure: