



**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

605 2017 168

Arrêt du 19 novembre 2018

I^o Cour des assurances sociales

Composition

Président:	Marc Boivin
Juges:	Marianne Jungo, Marc Sugnaux
Greffier-stagiaire:	Matthieu Loup

Parties

A._____ et B._____, **recourants**, représentés par Me Marie-Eve Guillod, avocate

contre

COMMISSION SOCIALE DE LA BASSE-VEVEYSE, autorité intimée, représentée par Me Carine Gendre Rohrbach, avocate

Objet

Aide sociale – qualité pour recourir – conditions pour qu’une décision non notifiée à ses destinataires entre en force – qualité de la famille d’accueil pour déposer une réclamation contre une décision fixant les prestations d’aide sociale allouées en faveur des enfants placés (réclamation *pro adressat*)

Recours du 19 juillet 2017 contre la décision sur réclamation du 26 juillet 2012

considérant en fait

A. A. _____ (la recourante) et B. _____ (le recourant) ont accueilli, dès le 28 janvier 2011 leurs petites-filles C. _____, née en 2007, et D. _____, née en 2009.

Cet accueil est intervenu dans le contexte de la séparation des parents des deux enfants, plus particulièrement en lien avec la décision du 10 février 2011 par laquelle le Tribunal d'arrondissement de la Veveyse a retiré le droit de garde aux parents et placé les enfants chez leurs grands-parents maternels en tant que famille d'accueil.

Les recourants (en tant que famille d'accueil), la mère des enfants (en tant que représentante légale; le père, également représentant légal, n'a pas signé), le Service social de la Basse-Veveyse (le Service social) et le Service de l'enfance et de la jeunesse du canton de Fribourg, Secteur des milieux d'accueil (le SEJ), ont signé une convention d'accueil qui a été ratifiée par la Justice de paix de l'arrondissement de la Veveyse le 1^{er} mars 2012 (pièce 4 du bordereau des recourants). Cette convention énonce en particulier que le début de l'accueil/placement est intervenu le 28 janvier 2011, pour une durée indéterminée, et que les frais d'accueil fixés à CHF 34.50 par jour et par enfant, englobant le logement, la nourriture et l'éducation, sont facturés aux Service social. Elle mentionne également que la décision judiciaire précitée du 10 février 2011 enjoint au père des enfants de contribuer à leur entretien par le versement, en mains des recourants, d'une pension mensuelle de CHF 500.- par enfant, allocations familiales non comprises, aucune contribution d'entretien n'étant par contre mise à charge de la mère des enfants.

Par décision du 5 avril 2012 intitulée « autorisation d'accueil définitive chez des parents nourriciers », le SEJ a délivré une autorisation formelle relative à cet accueil (pièce 3 du bordereau). Cette décision précise à son art. 2 que l'aspect financier est « réglé par le représentant légal » et qu'une convention d'accueil fixe les modalités du placement.

B. Par lettre du 26 juin 2012 (pièce 6 du bordereau), envoyée par courrier ordinaire au recourant, avec copie au SEJ, la Commission sociale de la Basse-Veveyse (la Commission sociale) a informé celui-ci que lors de sa séance du 21 juin 2012, elle avait pris la décision suivante concernant les enfants prénommées:

- « - Prise en charge par le Service social, selon art. 12 al. 2 let. c LASoc, de la non prise en charge par les parents du placement en famille d'accueil pour les deux filles. Ceci prend effet à partir du 1^{er} mars 2012, en référence à la convention d'accueil qui n'a pris acte, par la signature de tous les partenaires, que tardivement et malheureusement à vos dépens.
- Octroi des subsides à 100% pour le paiement des cotisations à la caisse-maladie (prestations accordées sur notre demande par la Caisse de compensation du Canton de Fribourg). »

C. Par réclamation du 24 juillet 2012 (pièce 8 du bordereau), les recourants ont contesté la décision rendue par la Commission sociale. Se référant en particulier à la décision judiciaire, à l'autorisation d'accueil et à la convention d'accueil précitées, ils ont demandé que les engagements signés soient respectés dès le début de l'accueil des enfants, soit le 28 janvier 2011, et non à partir du 1^{er} mars 2012 seulement. Ils ont par ailleurs établi un décompte relatif à

l'indemnisation des frais de logement, nourriture et éducation, des frais d'habillement et des frais sanitaires pour la période du 28 janvier 2011 au 31 décembre 2012, correspondant à un total de CHF 53'176.-.

D. Par lettre du 30 juillet 2012 (pièce 2 du bordereau), adressée aux recourants, avec copie pour information au SEJ et à la Justice de paix, la Commission sociale a indiqué que lors de sa séance du 26 juillet 2012, elle avait constaté que seul le SEJ pouvait « faire recours » contre la décision du 21 juin 2012, en raison du fait que l'autorité parentale avait été retirée aux parents des enfants placés. Elle avait en conséquence décidé que la réclamation du 24 juin 2012 n'était pas recevable.

E. Par courrier du 24 octobre 2015 intitulé « plainte » et adressé à la Justice de paix (bordereau pièce 9), les recourants ont signalé qu'il n'avait pas été statué sur leur réclamation du 24 juillet 2012 et qu'ils n'avaient pas reçu les indemnités correspondant à la période du 28 janvier 2011 au 29 février 2012. Pour cette période, ils ont établi un nouveau décompte faisant ressortir un montant total de CHF 30'062.- auquel ils ont ajouté des intérêts moratoires de CHF 6'012.- et des frais de CHF 100.-.

Par lettre du 18 janvier 2016, la Justice de paix a répondu aux recourants qu'elle n'était pas compétente pour statuer sur cette question et que la prise en charge du placement des enfants incombait au Service social.

F. Lors d'un entretien du 10 juillet 2017 avec une collaboratrice du Service social portant sur une question ne relevant pas directement de la présente procédure, les recourants sont revenus sur le fait que les indemnités relatives à la période du 28 janvier 2011 au 29 février 2012 ne leur avaient pas été versées et qu'ils n'avaient pas eu de nouvelles suite à leur réclamation du 24 juillet 2012.

A cette occasion, leur interlocutrice leur a remis, en mains propres, le courrier du 30 juillet 2012 faisant état de la décision du 26 juillet 2012 de la Commission sociale déclarant leur réclamation irrecevable.

G. Par acte de recours déposé par leur mandataire le 19 juillet 2017 auprès de la 1^e Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, les recourants concluent sous suite de frais et dépens à ce que la décision sur réclamation du 30 juillet 2012 soit modifiée dans le sens que la prise en charge du placement en famille d'accueil pour les enfants C. _____ et D. _____ prenne effet le 28 janvier 2011 et que le Service social soit astreint à leur verser le montant de CHF 30'407.-, avec intérêt à 5% l'an dès le 1^{er} mars 2012. Subsidiairement, ils concluent à l'annulation de la décision sur réclamation et au renvoi de la cause à la Commission sociale pour nouvelle décision. Ils fondent essentiellement leur position sur le constat que la convention d'entretien signée notamment avec la Commission sociale prévoit le versement de prestations depuis le début de l'accueil, soit dès le 28 janvier 2011.

H. Dans ses observations du 28 novembre 2017, formulées par mémoire de sa mandataire, la Commission sociale conclut, sous suite de frais et dépens, à l'irrecevabilité du recours, pour cause de tardiveté et de défaut de qualité pour recourir. Elle conclut subsidiairement au rejet du recours sur le fond et, plus subsidiairement, à son admission partielle dans le sens d'un versement au recourant d'un montant de CHF 30'062.-, sans intérêts.

Ces observations ont été transmises aux recourants le 29 novembre 2017, pour information.

Il n'a pas été ordonné d'autre échange d'écritures.

La Commission sociale a produit une copie de son dossier administratif complet le 4 octobre 2018. À la demande de la mandataire des recourants, cette copie a ensuite été mise à sa disposition pour brève consultation.

Dans la mesure utile, les arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions seront discutés dans la partie en droit du présent arrêt.

en droit

1.

1.1. A teneur de l'art. 20 al. 1 de la loi fribourgeoise du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), la Commission sociale décide de l'octroi, du refus, de la modification, de la suppression et du remboursement de l'aide matérielle relevant de l'art. 7 LASoc. Elle en détermine la forme, la durée et le montant.

Les décisions relatives à l'aide sociale peuvent faire l'objet d'une réclamation écrite qui doit être déposée dans les trente jours à compter de la notification de la décision, auprès de l'autorité qui a rendu la décision (art. 35 al. 1 LASoc).

Les décisions sur réclamation sont ensuite sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal (art. 36 LASoc). Le délai de recours est à nouveau de 30 jours (art. 79 al. 1 du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1).

L'art. 37 a. 1 LASoc précise encore qu'ont qualité pour agir la personne qui sollicite une aide sociale (let. a), ainsi que la commune de domicile d'aide sociale et le Service de l'action sociale, contre les décisions rendues par les commissions sociales (let. b).

La solution prévue par l'art. 37 al. 1 let. a LASoc est plus restrictive que celle ressortant de l'art. 76 CPJA. Cette disposition générale de procédure reconnaît en effet la qualité pour recourir à toute personne atteinte par la décision attaquée et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a), ainsi qu'à toute autre personne, organisation ou autorité à laquelle la loi reconnaît le droit de recourir (let. b).

La question de la qualité pour recourir doit en conséquence être examinée tant sous l'angle de l'art. 37 al. 1 LASoc que sous celui de l'art. 76 CPJA (voir not. arrêt TA FR 3A 05 162 du 30 janvier 2006 *in* RFJ 2006 p. 110, consid. 4b).

1.2. En l'espèce, la décision attaquée déclare irrecevable une réclamation déposée par les recourants contre une décision par laquelle la Commission sociale fixe au 1^{er} mars 2012 la date à partir de laquelle elle prend en charge le paiement des frais liés au placement des deux enfants de leur fille, alors qu'ils ont accueilli ces enfants depuis le 28 janvier 2011.

Certes, il est évident que les recourants ne sollicitent pas une aide sociale pour eux-mêmes, de telle sorte que leur situation ne correspond pas à celle prévue à l'art. 37 al. 1 let. a LASoc. Par contre, ils sont les destinataires de la décision attaquée et, directement atteints par la décision

attaquée qui n'entre pas en matière sur leur contestation de la décision initiale du 21 juin 2012, ils ont un intérêt digne de protection à faire contrôler par l'autorité de recours que c'est à bon droit que l'autorité administrative a déclaré leur réclamation irrecevable pour défaut de légitimation active (lésion formelle; voir BOVAY, Procédure administrative, 2^{ème} éd. 2000, p. 502). Leur qualité pour recourir doit ainsi être reconnue en application de l'art. 76 let. a CPJA.

1.3. Il convient ensuite d'examiner si, déposé le 19 juillet 2017 contre une décision sur réclamation du 26 juillet 2012, le recours l'a été en temps utile.

A cet égard, les recourants indiquent qu'ils n'ont eu connaissance de la décision en question que lors d'un entretien du 10 juillet 2017 avec une collaboratrice du Service social (voir partie en fait let. F). Aucun élément figurant au dossier ne permet de le réfuter. En effet, la décision du 26 juillet 2012 a certes été envoyée à l'adresse du recourant, mais par pli simple dont rien ne permet d'attester la réception. Du reste, dans ses observations, la Commission sociale ne soutient pas que les recourants auraient en réalité déjà eu connaissance de cette décision suite à l'envoi du courrier du 30 juillet 2012 au recourant.

Indépendamment de ce qui précède, se référant au principe de la confiance et à la doctrine en matière de notification des actes par courrier ordinaire, la Commission sociale affirme qu'après avoir déposé une réclamation auprès de la Commission sociale le 24 juillet 2012, les recourants auraient dû se renseigner plus rapidement pour savoir si une décision sur réclamation avait été rendue. Selon elle, le fait qu'ils aient attendu passivement durant cinq ans est contraire à la bonne foi, de telle sorte que le recours a été déposé hors délai.

Certes, il doit être admis avec l'autorité intimée qu'une décision administrative, même si elle n'a pas été notifiée, par exemple en raison d'un problème dans l'acheminement d'une lettre envoyée en courrier ordinaire, n'est pas nulle et peut néanmoins, selon les circonstances, entrer en force. En effet, la personne à qui l'acte n'a pas été notifié doit s'en prévaloir en temps utile, dès lors que, d'une manière ou d'une autre, elle est au courant de la situation; si elle attend au contraire passivement, elle adopte un comportement contraire au principe de la bonne foi qui n'empêche dès lors pas l'entrée en force de l'acte (voir p. ex. arrêt TF 8C_130/2014 du 22 janvier 2015 consid. 2.3.2 et les références).

Toutefois, en l'espèce, contrairement à ce que semble soutenir l'autorité intimée, les recourants ne sont pas restés inactifs après le dépôt de leur réclamation du 24 juillet 2012. Au contraire, ils ont régulièrement et expressément rappelé dans leur correspondance au Service social, avec copie au SEJ, qu'ils étaient dans l'attente d'une décision suite à leur réclamation (voir dossier administratif produit par l'autorité intimée, courriers des 19 novembre 2012, 5 décembre 2012, 2 janvier 2013, 7 février 2013, 8 mars 2013, 28 mars 2013, 7 mai 2013, 21 juin 2013, 1^{er} juillet 2013, 5 août 2013, 5 septembre 2013, 4 décembre 2013). Cette correspondance répétée sur une période de plus d'une année constituait pour le Service social et pour la Commission sociale autant d'occasions de se rendre compte que les recourants n'avaient pas eu connaissance de la décision sur réclamation du 26 juillet 2012. Suite à ces courriers, il pouvait dès lors être attendu de la Commission sociale, au regard de l'ensemble des circonstances particulières du cas, qu'elle procède à une nouvelle tentative de notification de sa décision sur réclamation. Dans la même ligne, on ne saurait reprocher aux recourants de ne pas avoir suffisamment réagi en constatant qu'ils ne recevaient pas de réponse à leur réclamation du 24 juillet 2012. Cela est d'autant moins le cas que, par courrier du 24 octobre 2015, soit dans un deuxième temps certes plus tardif, ils se

sont encore adressés à la Justice de paix pour demander qu'une solution soit trouvée suite à la réclamation déposée (voir pièce 9 du bordereau du recours).

Compte tenu de ce qui précède, les recourants ne pouvant se voir imputer un comportement passif contraire à la bonne foi, il doit être admis que la date déterminante pour la notification de décision sur réclamation du 26 juillet 2012 correspond à la date de la séance lors de laquelle une collaboratrice de la Commission sociale a remis directement aux recourants une copie du courrier du 30 juillet 2012. La notification est ainsi intervenue le 10 juillet 2017, de telle sorte que, déposé le 19 juillet 2017, le recours contre la décision sur réclamation respecte le délai légal de 30 jours.

1.4. Le recours ayant par ailleurs été interjeté dans les formes prescrites par une mandataire dûment autorisée, il est recevable sur le principe.

1.5. La décision attaquée est un prononcé d'irrecevabilité. L'objet de la présente procédure de recours se limite ainsi à la seule question de savoir si la Commission sociale était fondée à déclarer irrecevable la réclamation du 24 juillet 2012.

Le recours n'est en conséquence recevable que dans la mesure où il porte sur cette question, à l'exclusion des conclusions sur le fond du litige.

2.

L'irrecevabilité prononcée se fonde sur le défaut de qualité pour déposer une réclamation. Ce défaut est motivé par l'affirmation que l'autorité parentale aurait été retirée aux parents des enfants concernés, de telle sorte que seul le SEJ avait la compétence de « recourir » contre la décision initiale.

Eu égard à cette motivation, il faut d'emblée constater qu'aucune décision de retrait d'autorité parentale ne paraît avoir été rendue en l'espèce, tant à l'égard du père que de la mère. Au contraire, il ressort de l'annonce établie par le SEJ le 13 septembre 2011 que le placement chez des parents nourriciers (famille d'accueil) est lié à un retrait du droit de garde, en application de l'art. 310 CC, et que ces mesures sont assorties d'une curatelle éducative et de représentation au sens de l'art. 308 al. 1 et 2 CC, sans autre précision.

Cela étant, ce qui est déterminant, c'est de savoir si, indépendamment de la question de la représentation légale des enfants concernés, les recourants avaient la qualité pour déposer une réclamation contre la décision rendue le 21 juin 2012 par la Commission sociale.

2.1. Il a été vu ci-dessus (consid. 1.1.) qu'à teneur de l'art. 76 let. a CPJA, moins restrictif que l'art. 37 al. 1 let. a LASoc, la qualité pour recourir contre une décision administrative est reconnue à toute personne atteinte par cette décision et ayant un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (let. a).

Conformément à l'art. 103 al. 3 CPJA, les mêmes critères sont applicables par analogie lorsqu'il s'agit d'examiner la qualité pour déposer une réclamation contre une décision administrative.

2.2. La notion d'intérêt digne de protection en droit cantonal est la même que celle de l'art. 89 al. 1 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110), de sorte que la jurisprudence de ladite instance est applicable aux dispositions topiques cantonales. Cette notion ne suppose pas la violation d'une règle de droit ou la présence d'un intérêt protégé par la norme invoquée. Le recourant peut se contenter de faire valoir un intérêt de fait, matériel (économique,

par exemple) ou idéal, à l'annulation ou à la modification de la décision attaquée (BOVAY, p. 495 et les références citées).

L'existence d'un intérêt digne de protection est en principe admise sans difficulté lorsque le recours est déposé par un destinataire (au sens matériel) de la décision, c'est-à-dire dans les cas où les droits ou les obligations du destinataire constituent l'objet même de la décision attaquée (BOVAY, p. 501).

Tel n'est toutefois pas le cas en l'espèce. En effet, même si la décision du 21 juin 2012 a été adressée au recourant par courrier du 26 juin 2012, il a déjà été constaté ci-dessus (consid. 1.2.) que ni lui-même, ni son épouse, ne sollicitent une aide sociale pour eux-mêmes. Ils ne sont ainsi pas les destinataires (au sens matériel) de la décision d'octroi de prestations d'aide sociale en faveur des enfants de leur fille, étant rappelé que ceux-ci ont certes été placés chez eux depuis le 28 janvier 2011, mais sont restés sous l'autorité parentale de leurs père et mère, seules des mesures de placement et de curatelle au sens des art. 310 al. 1 et 308 al. 1 et 2 CC ayant été prononcées.

2.3. Il résulte de ce qui précède que la réclamation contre la décision du 21 juin 2012 constitue une réclamation déposée par des tiers, au profit des destinataires directs de la décision (*pro Adressat*). Or, une telle contestation n'est recevable que si les tiers, en l'occurrence les recourants, peuvent personnellement prétendre bénéficier d'un intérêt digne de protection à l'annulation, respectivement à la modification de la décision. La seule défense des intérêts de tiers ou d'intérêts publics n'est pas suffisante (BOVAY, p. 505 et les références citées).

Il convient en particulier de n'admettre qu'avec retenue la qualité pour recourir (ou pour déposer une réclamation) des parties à un contrat avec le destinataire de la décision attaquée. En principe, l'existence d'un contrat n'est pas suffisante, puisque le partenaire contractuel du bénéficiaire des prestations ne dispose que d'un intérêt indirect. Selon la doctrine et la jurisprudence, la situation peut toutefois être différente en présence de circonstances particulières, par exemple lorsque le recourant (ou le réclamant) est en mesure de se prévaloir du principe de la confiance. En matière d'aide sociale, tel peut notamment être le cas lorsque celui-ci se réfère à une assurance donnée par l'autorité (arrêt précité TA FR 3A 05 162 du 30 janvier 2006 consid. 4c et les références citées).

2.4. En l'espèce, les recourants ont accueilli les enfants de leur fille dès le 28 janvier 2011, dans le cadre d'une mesure de placement. Il était d'emblée clair pour tous les intervenants concernés que les frais liés à la prise en charge des enfants ne pourraient pas être assumés par leurs parents, à tout le moins pour leur plus grande partie. C'est ainsi que, déjà dans son formulaire d'annonce de placement adressé le 13 septembre 2011 au Service social (voir dossier administratif), le SEJ indiquait que la participation des parents, soit CHF 34.50 par jour et par enfant, devait être facturée au Service social, une convention d'accueil devant encore être signée. Puis, dans la même ligne, la convention d'accueil, également signée par le Service social, approuvée le 1^{er} mars 2012 par la Justice de paix, a confirmé que le début de l'accueil/placement était intervenu le 28 janvier 2011, pour une durée indéterminée, et que les frais d'accueil fixés à CHF 34.50 par jour et par enfant, englobant le logement, la nourriture et l'éducation (hors frais accessoires), devaient être facturés au Service social.

Dans ces conditions, il faut admettre qu'en se référant dans leur réclamation à la convention d'accueil signée par le Service social, les recourants ont fait valoir des circonstances particulières

à tout le moins susceptibles d'être considérées comme une assurance donnée par l'autorité d'aide sociale quant à la prise en charge des frais de placement dès le début de celui-ci. Même s'il doit être rappelé qu'il n'appartient pas au Tribunal cantonal de se prononcer sur le fond du litige dans le cadre de la présente procédure de recours, ces circonstances imposent ainsi à ce stade de leur reconnaître qu'ils avaient un intérêt digne de protection à déposer une réclamation pour que la Commission sociale réexamine à quelle date le droit à la prise en charge des frais de placement (frais d'accueil et frais accessoires) a pris naissance, même s'ils n'étaient pas eux-mêmes les bénéficiaires directs de ces prestations. En présence d'un tel intérêt, la Commission sociale aurait en conséquence dû leur reconnaître la qualité pour déposer une réclamation contre la décision initiale du 21 juin 2012.

2.5. Sur le vu de ce qui précède, le recours sera admis dans le sens que la décision sur réclamation du 26 juillet 2012 sera annulée, la réclamation du 24 juillet 2012 déclarée recevable et la cause renvoyée à la Commission sociale pour qu'elle statue sur le fond du litige.

3.

Au-delà du seul objet formel du litige, il y a lieu de relever encore plusieurs points en lien avec la pratique de la Commission sociale telle qu'elle ressort de la décision initiale du 21 juin 2012, de la décision sur réclamation du 26 juillet 2012 et plus généralement des autres décisions contenues dans le dossier administratif.

En effet, les prestations d'aide sociale destinées à couvrir les frais liés au placement d'enfants au sens de l'art. 310 al. 1 CC présentent plusieurs particularités dont les autorités d'aide sociale doivent tenir compte.

3.1. A teneur de l'art. 293 al. 1 CC, le droit public détermine, sous réserve de la dette alimentaire des parents, à qui incombent les frais de l'entretien de l'enfant mineur lorsque ni les père et mère, ni l'enfant ne peuvent l'assumer.

Lorsqu'un enfant fait l'objet d'une mesure de placement au sens de l'art. 310 al. 1 CC, cela implique que, dans les cas où les frais liés au placement ne peuvent pas être assumés par l'enfant lui-même ou ses parents, ces frais doivent être assumés par le canton de domicile (voir art. 7 al. 3 let. c et 25 de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin; loi fédérale en matière d'assistance, LAS, RS 851.1), respectivement par la commune de domicile (voir art. 12 al. 3 let. c LASoc). En effet, dans un tel cas, l'enfant doit être considéré comme étant dans le besoin au sens des art. 2 al. 1 LAS et 3 LASoc.

Si la collectivité assume par le biais de l'aide sociale les frais d'entretien d'enfants placés hors du milieu familial, l'autorité d'aide sociale peut, sur la base de l'art. 289 al. 2 CC, faire valoir une contribution des parents pendant la durée du placement. Si une telle contribution est fixée par le juge ou dans une convention, elle passe, avec tous les droits qui lui sont rattachés, à la collectivité publique, plus spécifiquement à l'autorité d'aide sociale (voir les concepts et normes de calcul de l'aide sociale établis par la Conférence suisse des institutions d'action sociale, normes CSIAS 04/05, p. F.3-4).

3.2. Les dispositions légales qui précèdent ont notamment pour conséquence que, dans les cas où un enfant fait l'objet d'une mesure de placement, c'est l'enfant qui est le bénéficiaire de la prise en charge, par l'autorité d'aide sociale, des frais liés à ce placement. Quant aux parents, l'autorité d'aide sociale peut requérir d'eux qu'ils contribuent à ces frais pendant la durée du placement.

Cela n'en fait toutefois pas les bénéficiaires des prestations de prise en charge des frais de placement.

Du point de vue procédural, cela signifie en particulier que les décisions de la Commission sociale relatives à la prise en charge des frais de placement doivent être notifiées à l'enfant concerné (voir art. 26 LASoc), soit plus précisément à ses représentants légaux.

3.3. Eu égard à ce qui précède, la question se pose du caractère apparemment contradictoire de la pratique de la Commission sociale consistant d'une part à notifier systématiquement ses décisions relatives aux prestations d'aide sociale à la famille d'accueil, en indiquant à chaque reprise les voies de droit pour les contester, et d'autre part à refuser la légitimation active des parents d'accueil lorsqu'ils déposent une réclamation contre une de ces décisions.

Il peut également être constaté de façon générale que les décisions relatives à l'octroi de prestations d'aide sociale, telles qu'elles figurent dans le dossier administratif produit par la Commission sociale, sont inadéquates sous plusieurs angles formels (pour un exemple, voir la lettre du 31 août 2018 par laquelle la Commission sociale indique aux recourants qu'elle a décidé de leur octroyer un montant de CHF 2'304.90 en qualité de famille d'accueil et de prendre également en charge les factures de l'accueil extra-scolaire pour les mois de juin et juillet 2018):

- dans la mesure où il a été vu ci-dessus que la famille d'accueil peut avoir la qualité pour déposer une réclamation, la communication de ces décisions à la famille d'accueil est en soi appropriée.
- par contre, l'absence de notification aux représentants légaux des véritables bénéficiaires des prestations d'aide sociale, à savoir les enfants placés auprès de la famille d'accueil, est problématique.
- la formulation faisant ressortir que les prestations d'aide sociale seraient octroyées à la famille d'accueil n'est quant à elle pas conforme à la réalité puisque celle-ci, en tant que tiers, reçoit une somme d'argent destinée à couvrir les frais liés à ses prestations d'accueil, celle-ci étant selon la pratique fixée dans une convention d'accueil;
- enfin, dans la même logique, la formulation selon laquelle « la Commission sociale se réserve le droit d'exiger le remboursement de votre dette en cas de changement de situation » ne devrait pas figurer dans les lettres adressées à la famille d'accueil. Il est en effet d'emblée évident que celle-ci n'a pas à répondre d'une éventuelle dette d'aide sociale pour les frais liés au placement des enfants auprès d'elle.

3.4. Il appartiendra à la Commission sociale de tenir compte des éléments susmentionnés dans son nouvel examen relatif au bien-fondé de la prise en charge des frais liés au placement des enfants concernés, plus particulièrement dans la nouvelle décision sur réclamation qu'elle sera amenée à rendre à cet égard pour la période du 28 janvier 2011 au 29 février 2012, en prenant en considération la convention d'accueil ratifiée par la Justice de paix de l'arrondissement de la Veveyse le 1^{er} mars 2012.

4.

4.1. Il n'est pas perçu de frais de justice.

4.2. Vu l'admission du recours, les recourants ont droit à une équitable indemnité pour leurs frais de défense.

La liste de frais transmise par la mandataire des recourants le 9 novembre 2018 indique un total de 661 minutes, soit 11 heures et 1 minute, qu'il convient d'indemniser au tarif horaire de 250 francs/heure, pour une somme de CHF 2'754.15, à laquelle s'ajoute CHF 309.10 de débours, pour un montant total de CHF 3'063.25, plus des montants de CHF 188.65 et CHF 54.30 au titre de la TVA aux taux respectifs de 8 % et 7.7%. L'indemnité est ainsi fixée à CHF 3'306.20, y compris CHF 188.65 de TVA à 8% et CHF 54.30 de TVA à 7.7%. Elle est mise à la charge de la Commission sociale qui succombe.

la Cour arrête:

I. Le recours est admis.

Partant, la décision sur réclamation du 26 juillet 2012 est annulée, la réclamation du 24 juillet 2012 déclarée recevable et la cause renvoyée à la Commission sociale afin qu'elle rende une nouvelle décision sur le fond pour la période du 28 janvier 2011 au 29 février 2012, en prenant en considération la convention d'accueil ratifiée par la Justice de paix de l'arrondissement de la Veveyse le 1^{er} mars 2012.

II. Il n'est pas perçu de frais de justice.

III. Il est alloué aux recourants pour leurs frais de défense une équitable indemnité de partie de CHF 3'306.20, y compris CHF 188.65 de TVA à 8% et CHF 54.30 de TVA à 7.7%, intégralement mise à la charge de la Commission sociale.

IV. Notification.

Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé.

Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite.

Fribourg, le 19 novembre 2018/msu

Le Président:

Le Greffier-stagiaire: