



**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 2018 54
605 2018 55

Arrêt du 22 février 2019

1^e Cour des assurances sociales

Composition	Président :	Marc Boivin
	Juges :	Marianne Jungo, Marc Sugnaux
	Greffier-stagiaire :	Federico Respini

Parties

A. _____, recourante,
contre
COMMISSION SOCIALE DE B. _____, autorité intimée

Objet

Aide sociale - prise en charge du loyer - revenus non annoncés
Recours du 5 mars 2018 contre la décision sur réclamation du
1^{er} février 2018
Requête d'assistance judiciaire partielle

considérant en fait

A. Par décision du 30 novembre 2017, confirmée sur réclamation le 1^{er} février 2018, la Commission sociale de B. _____ a refusé de prendre en charge les frais de logement de son administrée et assistée A. _____ pour les mois de décembre 2017, puis de janvier et de février 2018.

Celle-ci vivait depuis 2014 dans un appartement de 3,5 pièces au loyer de CHF 1'690.-.

La Commission sociale considérait que ce loyer excédait les normes sociales, raison pour laquelle elle avait invité cette dernière à résilier son contrat de bail au 30 novembre 2017, ce qu'elle n'avait pas fait.

A côté de cela, il était également apparu par la suite qu'elle exerçait une activité de coiffeuse qu'elle n'avait jamais communiquée, ce qui lui aurait rapporté un revenu annuel moyen de CHF 4'200.- pour les années 2014, 2015 et 2016, non pris en compte dans l'établissement du budget mensuel.

La Commission sociale indiquait, cela étant, que l'aide matérielle serait, cas échéant, recalculée à partir du mois de mars 2018 en fonction de ces différents éléments.

B. Le 5 mars 2018, A. _____ interjette recours contre la décision sur réclamation, concluant à son annulation et au versement d'un montant de CHF 2'550.- (soit 3 x CHF 850.-) au titre de participation au loyer pour les mois de décembre 2017, janvier et février 2018. Elle soutient que l'invitation qui lui avait été faite de résilier son loyer au 30 novembre 2017 ne lui est parvenue que lorsque la décision initiale datée du même jour lui a été notifiée, soit le lendemain 1^{er} décembre 2017 : ce délai ne pouvait par conséquent être respecté. Les courriers qui lui avaient été précédemment adressés, ne sachant par ailleurs se qualifier de décision, n'attiraient pas non plus son attention sur les conséquences d'une non-résiliation de son loyer. Enfin, la décision initiale du 30 novembre 2017 ne pouvait immédiatement entrer en force dès lors qu'elle était encore sujette à réclamation : or, les trois loyers litigieux ont été immédiatement suspendus. Elle précise cependant tout de même avoir finalement résilié son loyer le 5 février 2018, pour le 30 septembre 2018, raison pour laquelle ses frais de logement avaient par la suite à nouveau été pris en charge.

Elle requiert, à côté de tout cela, d'être mise au bénéfice de l'assistance judiciaire partielle pour être dispensée des frais ou de toute avance, une avance qui, compte tenu de sa situation, ne lui a pas été demandée.

Dans ses observations du 16 avril 2017, la Commission sociale intimée propose le rejet du recours. Elle fait remarquer qu'elle avait déjà invité son administrée à résilier son contrat de bail pour le 30 octobre 2017 et que ce courrier, envoyé en août 2017, mais sans indication des voies de droit, n'en avait pas moins été adressé en annexe à une notification officielle. Mentionnant enfin les revenus non déclarés découverts plus tard, elle qualifie le recours d' « *indécent* » au vu des circonstances.

Pour autant que cela soit utile à la solution du litige, il sera fait état du détail des arguments de ces dernières dans les considérants de droit du présent arrêt, dans le cadre desquels seront notamment examinés leurs moyens de preuve.

en droit

1.

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

Disposant d'un intérêt manifeste à contester la décision sur réclamation n'allant pas dans son sens, la recourante a qualité pour recourir auprès de la présente instance, également compétente sous l'angle territorial.

2.

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 al. 1 LASoc).

Elle a pour but de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale de la personne dans le besoin (art. 2 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).

3.

Selon l'art. 11 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle (RSF 831.0.12), la couverture des besoins fondamentaux comprend, outre le montant forfaitaire mensuel pour l'entretien, les frais de logement (y compris les charges courantes) et les frais médicaux de base (y compris les frais dentaires de maintien) (al. 1). Le Service de l'action sociale prend en considération la situation du marché du logement de la région pour fixer les montants maximaux de loyer (al. 2).

3.1. Selon les normes CSIAS (chiffre B.3-1), le loyer est à prendre en compte pour autant qu'il se situe dans les prix du marché immobilier local. Un loyer jugé excessif est pris en compte aussi longtemps qu'une solution raisonnable et plus économique n'a pas été trouvée. Les organismes d'aide sociale ont le devoir d'aider activement le ou la bénéficiaire dans sa recherche d'un logement meilleur marché. En cas de résiliation du bail, les conditions usuelles qui en découlent doivent être prises en considération. Avant d'exiger le déménagement dans un appartement au loyer moins cher, il convient d'examiner attentivement la situation et de tenir compte en particulier de la taille et de la composition de la famille, de son attachement à un endroit particulier, de l'âge, de l'état de santé et du degré d'intégration sociale des personnes concernées.

3.2. Lorsqu'un bénéficiaire refuse de chercher un logement plus avantageux ou de déménager dans un logement effectivement disponible, moins cher et adéquat, les frais de logement à prendre en compte peuvent être réduits jusqu'à concurrence de l'économie théorique qui aurait dû intervenir. Cela peut conduire le bénéficiaire à ne plus être en mesure de payer son loyer et, de ce fait, à devoir résilier son bail. Dans ce cas, la collectivité publique est tenue de fournir un hébergement d'urgence (normes CSIAS, chiffre B.3-2 in fine).

3.3. Cela étant, le Tribunal fédéral a également jugé admissible, lorsque le loyer dépasse les normes d'aide sociale, de fixer un délai au bénéficiaire afin qu'il trouve un appartement au loyer plus avantageux correspondant aux normes fixées. Il a considéré qu'il ne s'agit pas d'une mesure contraignante mais d'une charge. En effet, la charge se différencie de la première citée en ce sens qu'en cas de non observation, elle ne peut pas être imposée au bénéficiaire de l'aide sociale. En revanche, s'il ne s'exécute pas, les loyers excessifs n'entrent plus dans la couverture de ses besoins fondamentaux (arrêt TF 2P.127/2000 du 13 octobre 2000 consid. 3; voir également arrêt TC FR 605 2013 du 23 mars 2015 consid. 3c).

4.

Rien ne s'oppose donc à ce qu'une commission sociale, en tant qu'autorité compétente notamment pour octroyer ou supprimer l'aide matérielle, rappelle un bénéficiaire à ses devoirs généraux et spécifiques de collaboration fondés en particulier sur le principe de subsidiarité, cas échéant en l'avertissant qu'un non respect de ces devoirs conduira à une réduction, voire à une suppression de l'aide.

Ce système est du reste connu de la pratique en matière d'aide sociale.

4.1. Mais avant de prendre une telle mesure, l'autorité compétente doit avertir par écrit le bénéficiaire des conséquences précises de la persistance de son comportement. Dans le cas où le dossier est déjà ouvert et qu'une aide est déjà versée, elle ne peut supprimer les prestations qu'après avoir averti la personne concernée et respecté son droit d'être entendue (WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, 1995, p. 189; MÖSCH PAYOT, "Sozialhilfemissbrauch?!", in HÄFELI, Das schweizerische Sozialhilfrecht, 2008, p. 307 et 311; normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, CSIAS 12/15, p. A.8-1 et A.8-3).

4.2. Les normes CSIAS (p. H.13) proposent même une procédure à suivre pour respecter le droit du bénéficiaire d'être averti et entendu dans les cas où une suppression complète ou partielle de l'aide est envisagée. Sa teneur est la suivante:

« Sur la base des principes formulés au chapitre A.8.3, il s'agit concrètement de tenir compte des points suivants:

- *Tout d'abord, l'organe compétent de l'aide sociale doit fixer par écrit la condition obligeant la personne concernée à accepter un travail qui correspond à ses compétences, qu'on peut raisonnablement lui demander d'accomplir et qui est réellement à sa disposition ou, pour d'autres situations, faire valoir le droit à la rente à laquelle elle peut prétendre. Cette procédure doit se faire en respectant un délai approprié et en formulant, au besoin, la menace de supprimer la prestation en cas de non-respect de la condition.*
- *Si cependant, la personne concernée ne respecte pas la condition, il est possible, après avoir clarifié la situation et accordé le droit d'être entendu (audition de la personne concernée) de procéder à une suppression complète ou partielle des prestations d'aide sociale.*
- *La suppression de prestations doit être dûment communiquée sous forme d'une décision écrite avec indication des voies de recours. [...] ».*

4.3. Selon l'art. 26 al. 1 LASoc, toute décision de la commission sociale est notifiée par écrit, avec indication des voies de droit, à la personne concernée, à la commune de domicile d'aide sociale et au Service de l'action sociale pour les cas relevant de la législation fédérale et des conventions internationales.

5.

L'art. 5 LASoc consacre le principe de la subsidiarité de l'aide sociale.

5.1. Selon ce principe, les prestations fournies à ce titre ne sont accordées que si la personne dans le besoin ne peut subvenir elle-même à ses besoins (possibilités d'auto-prise en charge), si elle ne reçoit pas l'aide d'un tiers (prestations d'assurances, emprunts, subventionnements, prestations volontaires de tiers, etc.) ou si elle n'a pas été accordée en temps voulu. Ce principe souligne le caractère complémentaire de l'aide sociale et demande que toutes les autres possibilités 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 publique (WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, 1995, p. 77).

5.2. Ce principe général de subsidiarité de l'aide sociale implique aussi que celle-ci n'est fournie que pour faire face à la situation actuelle et future et non pas pour la situation passée, qui a pu être surmontée autrement. Ainsi, si la situation d'urgence a déjà été supprimée, elle ne doit en principe pas donner lieu à des prestations rétroactives même si, au moment de l'existence du besoin, un droit à l'aide sociale a existé.

Le Tribunal fédéral a confirmé que l'aide sociale ne peut pas être versée pour une période antérieure et servir à amortir des dettes, quand bien même un droit aux prestations existait alors. Des exceptions peuvent certes être admises lorsque le non-paiement des dettes pourrait entraîner une nouvelle situation d'urgence à laquelle seule l'aide sociale pourrait remédier. Aussi, l'aide sociale peut-elle être amenée à prendre en charge les arriérés de loyer. L'autorité décide alors de la prise en charge de dettes de cas en cas, sur la base d'une pesée des intérêts (ATF 136 I 129 consid. 7.1.3 et les références; 136 V 351 consid. 7.1; arrêts TF 8C_866/2014 du 14 avril 2015 consid. 4.2.1, 8C_124/2016 du 23 novembre 2016 consid. 4; voir également ATC FR 605 2016 202 du 24 novembre 2016 consid. 3a et les références).

5.3. A cet égard, art. 14 de l'Ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (RSF.831.0.12) précise que les dettes ne sont pas considérées comme des prestations de l'aide sociale.

6.

Est en l'espèce litigieuse la prise en charge sociale d'une partie des loyers de décembre 2017, de janvier et de février 2018.

La recourante dénonce la cessation de cette prise en charge en faisant essentiellement valoir des griefs formels.

Elle reproche en substance à la Commission sociale de lui avoir imparti, dans sa décision initiale du 30 novembre 2017, un délai pour résilier son appartement échéant le jour même, qu'elle était donc dans l'impossibilité de tenir, d'autant plus que la décision ne lui a été notifiée que le lendemain.

Par ailleurs, l'exécution immédiate de la décision contreviendrait aux règles de procédure les plus élémentaires, dès lors que la procédure de réclamation était encore en cours.

Qu'en est-il ?

6.1. Il convient au préalable de constater que la recourante ne formule aucun grief quant au fond de la décision dont elle demande l'annulation.

Elle ne se prononce notamment pas sur la question de la prise en compte, également, du revenu non annoncé de coiffeuse, découvert en cours de procédure de réclamation, qu'elle réalisait depuis plusieurs années alors même qu'elle touchait pourtant une aide matérielle. Un fait qu'elle ne conteste du reste nullement dans ses écritures.

Elle ne conteste pas non plus que son loyer ait été supérieur aux normes sociales : elle l'admet au contraire implicitement, ne demandant dans ses conclusions qu'un remboursement de CHF 850.- par mois, soit un montant correspondant aux standards sociaux localement applicables qu'elle ne remet donc pas non plus en question.

Enfin, elle ne discute pas non plus la proportionnalité de la mesure, qui ne l'a au demeurant touchée que durant trois mois, son budget ayant par la suite été recalculé en fonction, non seulement, des normes sociales applicables en matière de loyer, mais également en tenant compte du revenu moyen qu'elle avait touché et continue à toucher comme coiffeuse.

En d'autres termes, elle ne conteste pas le principe de la revue, à la baisse, du montant de son aide matérielle à l'avenir.

6.2. Ceci ayant été d'emblée précisé, la décision querellée peut a priori sembler problématique sur la forme.

Elle paraît mettre en effet la recourante en demeure de résilier son contrat de bail au jour même de la décision initiale.

Dans son mémoire de recours comme dans sa réclamation, cette dernière indique que la prise en charge de son loyer a été immédiatement réduite en fonction des standards sociaux locaux applicables.

C'est pourquoi elle ne réclame que la prise en charge du solde, soit de la part du montant excédant précisément ces minimas sociaux qu'elle n'entend pas contester sur le fond.

C'est probablement pour cela que la Commission sociale considère son recours comme « indécent ».

Au vu des conclusions prises, qui apparaissent dès lors en contradiction avec la reconnaissance implicite de sa part que sa situation devait être régularisée, la recourante peut en effet sembler de mauvaise foi, surtout lorsqu'elle laisse entendre qu'elle n'avait pas réalisé que la prise en charge sociale était extrêmement généreuse à son égard.

Elle avait bel et bien été avertie, au plus tard dans un courrier du 29 août 2017, du problème posé par la prise en charge d'un loyer de « CHF 1'690.-, dépassant les normes en vigueur dans notre district de CHF 840.- pour une personne seule » (cf. dossier de la Commission sociale intimée, sous onglet 2), soit un dépassement au double.

Ce courrier lui impartissait un délai au 31 octobre 2017 pour résilier son bail.

Elle ne conteste pas avoir reçu ce courrier, mais se prévaut, tout particulièrement dans sa réclamation, de ce qu'il n'était pas muni des voies de droit.

Elle n'a, quoi qu'il en soit, jamais réagi à ce courrier, ni pour le contester, que cela soit au niveau du fond comme de la forme, ni pour donner suite à cette première invitation qui lui avait été faite.

A côté de cela, elle ne conteste pas non plus avoir reçu plus tard un courriel du 24 novembre 2017 lui enjoignant de résilier sans plus attendre son contrat de bail pour la fin de la semaine prochaine, ce qu'elle eût été en mesure si elle avait été bien disposée.

Elle ne fait, dans ses écritures (cf. particulièrement sa réclamation), que déplorer la nullité formelle de ce courriel ne valant pas notification officielle.

Elle serait, au vu de tout ce qui précède, de mauvaise foi si elle soutenait ne pas avoir réalisé que la couverture de son budget social était inadaptée au regard de sa situation, ceci à son très net avantage, et depuis 2014 apparemment.

Elle annonce avoir finalement résilié son contrat de bail le 5 février 2018, soit dans le sillage immédiat de la réception de la décision sur réclamation, ce qui dénote qu'elle avait parfaitement compris le sens et la portée de la mesure prononcée à son encontre et qu'elle a immédiatement procédé à la régularisation de sa situation pour continuer par la suite à toucher l'aide sociale.

Elle aurait raisonnablement pu le faire bien plus tôt et, sous cet angle, le fait que la décision initiale ait été assortie dans les faits d'une exécution immédiate peut à la rigueur se comprendre, au vu notamment du dépassement, net et durable, des minimas sociaux et de l'intérêt public prépondérant à réduire un tel dépassement.

Soutenus par une personne en toute bonne foi, les griefs formels de la recourante auraient sans doute été admissibles, mais dans son cas tout personnel, ils s'apparentent à un formalisme excessif à l'envers, le rappel à l'observation des règles formelles dont elle se prévaut ne sachant constituer autre chose qu'une démarche abusive au sens de l'art. 2 al. 2 CC, selon lequel l'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi.

Ce n'est, cela étant, pas uniquement pour cette raison que son recours est rejeté.

6.3. La recourante demande le remboursement en mains propres de loyers échus, respectivement du solde des frais de logement qui auraient dû être couverts selon elle par l'aide sociale.

Cette demande de remboursement en mains propres donne à penser que la régie a été désintéressée.

On ne comprend pas très bien, ni au vu des motivations de la décision, ni au vu des explications données par les parties, si la Commission sociale a suspendu tout versement ou si elle s'est contentée de réduire l'aide matérielle aux standards applicables durant ces trois mois litigieux.

Mais ce qui en l'espèce est déterminant et doit être pris en compte, c'est que la recourante n'expose pas en quoi la mesure prise à son encontre par la Commission sociale pourrait porter un réel préjudice à sa situation.

Elle n'indique notamment pas faire l'objet de nouvelles poursuites concernant le recouvrement des trois loyers litigieux, ni être menacée d'une expulsion, d'autant moins que son contrat de bail a fini par être résilié dans les délais.

Par ailleurs, la régularisation de la situation de la recourante a justifié la reprise du versement de l'aide matérielle.

Le non-versement, par la Commission sociale, du solde des trois loyers échus ne saurait dès lors risquer de la replonger dans la précarité et la faire retourner à l'aide sociale vu qu'elle ne l'a sans doute pas quittée.

Cas échéant, l'aide matérielle serait probablement à nouveau adaptée en conséquence pour être augmentée, ce que n'a du reste cessé de laisser entendre la Commission sociale dans ses courriers (cf. courrier du 29 août 2017 : « *dans le cas contraire, la Commission sociale réexaminera votre situation à la fin du mois de novembre prochain* » ; cf. également courrier du 28 décembre 2017, qui va dans le sens d'une diminution de l'aide sociale motivée aussi par l'existence des revenus de coiffeuse, mais non d'une suppression totale), comme dans ses décisions.

La recourante ne saurait ainsi se prévaloir d'une exception à la règle jurisprudentielle selon laquelle les dettes, (in casu, les trois loyers échus) ne sont pas prises en charge par l'aide sociale, règle découlant du principe de la subsidiarité.

L'exception à cette règle ne saurait par ailleurs faire sens qu'une fois l'administré(e) sorti(e) de l'aide sociale, soit pour une période « antérieure », ce qui n'est pas le cas de la recourante.

Au final, la décision contestée apparaît bien plus, sur le fond, comme une mesure de compensation limitée dans le temps, manifestement conforme, tant au principe de la subsidiarité que de celui de la proportionnalité, se justifiant aussi au regard des revenus réalisés dans l'activité de coiffeuse.

Le recours peut par conséquent également être rejeté sous cet angle.

7.

Compte tenu du fait que, comme il a été dit, la recourante demeure bénéficiaire de l'aide sociale, son état d'indigence peut être reconnu et les frais de justice ne seront pas conséquent pas mis à sa charge (art. 129 al. a CPJA).

Ainsi, la requête d'assistance judiciaire partielle devient sans objet.

(dispositif en page suivante)

la Cour arrête :

- I. Le recours est rejeté (605 2018 54).
- II. Il n'est pas perçu de frais de justice.
- III. La requête d'assistance judiciaire partielle devient sans objet (605 2018 55).
- 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 22 février 2019 /mbo

Le Président :

Le Greffier-stagiaire :