



3A 2007-167

**Arrêt du 18 décembre 2009**

**III<sup>e</sup> COUR ADMINISTRATIVE**

COMPOSITION

Présidente :  
Juges Greffière-  
stagiaire :

Marianne Jungo  
Michel Wuilleret, Gabrielle  
Multone Stéphanie Murenzi

PARTIES

**SERVICE DE L'ACTION SOCIALE**, rte des Cliniques 17, 1700  
Fribourg, **recourant**,

contre

**COMMISSION SOCIALE DE .....**, **autorité intimée**,

OBJET

Aide sociale

Recours du 8 octobre 2007 contre la décision du 5 septembre 2007

### **c o n s i d é r a n t   e n   f a i t**

A. Mme X, née le ....., est d'origine fribourgeoise et a vécu à A jusqu'à son mariage en 1998; elle a dès lors habité dans le canton de Vaud. Elle est mère de sept enfants issus de précédentes unions; ses deux cadets sont mineurs et vivent dans un foyer à A. Suite à sa séparation d'avec son époux, la précitée a habité durant quelques mois avec l'un de ses fils, à B.

Le 13 avril 2007, Mme X a déposé ses papiers au Contrôle des habitants de A, en indiquant résider à l'adresse de sa fille, à A. A la même date, elle a abordé le Service de l'aide sociale de A (ci-après: SS) et l'a informé que, suite au déménagement de son fils, elle s'était vue contrainte de résilier son bail à B, sans avoir trouvé un autre logement.

Dès le 30 avril 2007, elle a annoncé au Contrôle des habitants qu'elle était désormais provisoirement hébergée par une tante, en Ville de A.

B. En date du 7 mai 2007, le SS a transmis au Service cantonal de l'action sociale (ci-après: SASoc) un avis d'aide sociale en faveur de l'intéressée, en indiquant que celle-ci était sans domicile fixe. Par lettre du 15 mai 2007, le SASoc a informé le SS qu'il estimait, au vu du dossier, que Mme X s'était constituée un domicile d'aide sociale à A, induisant une prise en charge des frais d'assistance à raison de 50% pour le SS et de 50% pour le SASoc.

Le SS a répondu, le même jour, que Mme X avait annoncé une adresse de complaisance au Contrôle des habitants et qu'elle avait confirmé, lors d'un entretien du 7 mai 2009, que sa solution actuelle de logement était très provisoire. Ce service a également souligné que les relations entre la précitée et sa famille étaient exécrables et qu'elle n'avait aucun projet d'emploi en vue sur A; au vu de ces faits, le SS a invité le SASoc à revoir sa position.

Le 22 mai 2007, l'intéressée s'est inscrite auprès de l'Office du travail de la Ville de A. Par décision du 31 mai 2007, cet office a enregistré provisoirement sa demande, sous réserve qu'elle établisse qu'elle avait bien son domicile légal à A.

C. Le 24 mai 2007, Mme X a été entendue par le SASoc; elle a confirmé qu'elle entendait bien rester à A, où elle avait déposé ses papiers et où se trouvaient toutes ses attaches. Elle logeait chez sa tante en attendant de trouver son propre logement, ce qui n'était pas évident car les régies de A exigeaient une garantie de paiement des loyers. Le SASoc a dès lors confirmé au SS que l'intéressée s'était objectivement créé un domicile d'aide sociale à A, et il a invité ledit service à déterminer les besoins de la requérante.

Par courrier du 31 mai 2007, le SS a contesté le point de vue du SASoc. Il a estimé que le dépôt de papiers était provisoire, relevant de la pure complaisance, et qu'il importait peu à Mme X de s'établir en Ville de A ou dans les environs. De plus, elle n'avait trouvé aucun logement stable et ses attaches ne pouvaient justifier la constitution d'un domicile d'assistance, dès lors qu'aucun de ses enfants majeurs ne souhaitait l'accueillir et qu'elle n'avait pas de projet socio-professionnel concret en vue. Chaque solution transitoire de

logement d'urgence ne peut induire une constitution de domicile.

Le 22 juin 2007, suite à une dénonciation du Contrôle des habitants, le Préfet du district de la ..... a infligé à l'intéressée une amende de fr. 142.- pour avoir fait intentionnellement des annonces inexactes.

D. Par décision du 28 juin 2007, la Commission sociale de ..... (ci-après: la Commission sociale) a refusé de reconnaître que Mme X s'était constitué un domicile d'aide sociale sur le territoire de la Commune de A, Elle a retenu que la précitée devait être considérée comme étant sans domicile fixe, de sorte que la couverture de son budget social relevait du SASoc.

Le 10 juillet 2007, le SASoc a déposé une réclamation contre ladite décision, en concluant à son annulation. Il a fait valoir que Mme X avait effectué toutes les démarches qu'on pouvait attendre d'elle pour régulariser sa situation en Ville de A, à savoir s'annoncer auprès du Contrôle des habitants, rechercher un appartement et s'inscrire à l'Office du travail. De plus, sa situation personnelle, son comportement et ses intentions exprimées démontraient qu'elle avait manifestement élu domicile à A.

Depuis le 1<sup>er</sup> août 2007, Mme X habite à C et elle a été dès lors suivie par le Service social régional compétent.

E. Par décision du 5 septembre 2007, la Commission sociale a rejeté la réclamation du SASoc. En substance, elle a estimé que le dépôt de papiers par l'intéressée était un dépôt de pure complaisance et que ses solutions de logement à A ne démontraient pas une résidence effective, ce que corroborait son emménagement à C. De plus, les déclarations faites au SASoc le 24 mai 2007 n'avaient qu'une faible valeur probante. Enfin, les liens familiaux précaires et l'absence de projet socio-professionnel de la précitée attestaient d'une intention d'établissement tant à A que dans ses environs.

Agissant le 8 octobre 2007, le SASoc a contesté devant le Tribunal administratif (depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le Tribunal cantonal) la décision de la Commission sociale, dont elle demande l'annulation. A l'appui de ses conclusions, il invoque une violation de la loi sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1) et de la liberté d'établissement, et réitère que, selon lui, l'intéressée s'est bien constitué un domicile d'assistance dans la Commune de A.

Dans ses observations du 16 novembre 2007, la Commission sociale conclut au rejet du recours.

Dans leurs remarques complémentaires respectives du 12 décembre 2007 et du 7 janvier 2008, le SASoc et la Commission sociale ont maintenu intégralement leurs conclusions.

Les 25 et 26 novembre 2009, les parties ont déclaré renoncer aux débats publics.

## **e n d r o i t**

1. a) Le recours a été interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 à 81 du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1) et conformément à l'art. 36 LASoc, selon lequel les décisions rendues sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal.

Par ailleurs, le SASoc a qualité pour recourir, conformément aux art. 76 let. b CPJA et 37 let. b LASoc.

Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur les mérites du recours.

b) Selon l'art. 77 CPJA, le recours devant le Tribunal cantonal 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 lettres a à c de l'art. 78 al. 2 CPJA n'est réalisée, le Tribunal cantonal ne peut pas, en matière d'aide sociale, revoir l'opportunité des décisions rendues par les commissions sociales.

2. a) D'après l'art. 7 let. a LASoc, les communes décident de l'aide sociale à accorder aux ressortissants fribourgeois domiciliés dans le canton. Quant à l'art. 8 let. c LASoc, il énonce que l'Etat décide de l'aide sociale à accorder aux personnes sans domicile fixe. En l'espèce, il convient de déterminer si Mme X s'est effectivement constitué un domicile sur la Commune de A du 13 avril 2007 au 31 juillet 2007, comme le prétend le recourant.

Selon l'art. 9 LASoc, la personne dans le besoin a son domicile d'aide sociale dans la commune où elle réside avec l'intention de s'y établir (al. 1). Le domicile s'acquiert par la déclaration d'arrivée au contrôle des habitants et, pour les étrangers, par la délivrance d'une autorisation de séjour ou d'établissement, à moins qu'il ne soit prouvé que le séjour a commencé plus tôt ou plus tard ou encore qu'il n'est que provisoire (al. 2).

Cette disposition reprend, en l'appliquant aux collectivités publiques du canton, les termes de l'art. 4 de la loi fédérale en matière d'assistance (LAS; RS 851.1), de sorte que la définition donnée par le droit fédéral à la notion de domicile d'assistance peut s'appliquer, par analogie, à celle du domicile d'aide sociale de l'art. 9 LASoc.

b) La notion de domicile d'assistance, au sens de la LAS, s'inspire largement de celle donnée au domicile civil par l'art. 23 du code civil (CC; RS 210). Pour répondre à la question de savoir si un domicile d'assistance a été constitué ou non, on peut donc se référer en grande partie à la doctrine et à la jurisprudence relatives à la notion de domicile en droit civil (Zeitschrift für öffentliche Fürsorge (ZöF) 1978, p. 181). Ces deux notions ne coïncident toutefois pas entièrement: alors que le CC garantit que chaque personne dispose toujours d'un domicile de droit civil, la LAS prévoit, dans certains cas, l'absence de domicile d'assistance. En particulier, dans le droit de l'aide sociale, il n'existe pas de domicile d'assistance obligatoire inspiré du domicile fictif du droit civil. Il n'en demeure pas moins que, dans la mesure où cela est compatible avec son but, la LAS fait recouper la notion de domicile d'assistance avec celle du domicile civil (F. WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale; Berne 1995, p. 58; W. THOMET, Commentaire concernant la LAS, Zurich 1994, n° 89s; Message no 272 du 12 mars 1991 accompagnant le projet de LASoc, ad. art. 9).

c) En principe, le domicile d'assistance d'une personne dans le besoin se trouve dans le canton - et par analogie ici dans la commune - où elle réside avec l'intention de s'établir. Cette formulation, empruntée au texte de l'art. 23 CC, signifie que le domicile se trouve là où une personne s'est effectivement établie et installée de manière reconnaissable pour des tiers, en d'autres termes là où elle a son centre de vie; en bref, là où elle "habite" ou elle est "domiciliée" (cf. THOMET, n° 95 et la jurisprudence citée). Cette définition contient à la fois un élément objectif, à savoir le fait de séjourner effectivement en un endroit déterminé (la résidence), et un élément subjectif (l'intention de s'établir), les deux étant toutefois indissociablement liés.

Une personne a l'intention de s'établir lorsqu'elle entend séjourner dans un endroit défini pour une période indéterminée et que cette intention est réalisable. L'intention ne doit pas porter sur un séjour purement provisoire; seule compte la volonté de séjourner en un lieu déterminé jusqu'à ce qu'un changement soit dicté par les circonstances qui, lors de la constitution du domicile, n'étaient pas prévisibles, du moins pas avec précision. L'intention de s'établir durablement correspond à un processus interne qui ne se perçoit qu'indirectement. Aussi faut-il prendre en compte tous les éléments qui se rapportent à l'organisation externe des relations personnelles, en particulier le fait que la personne entretient des relations étroites avec un lieu où sa famille ou ses parents ont déjà leur centre de vie. Une personne seule qui, sans que son travail l'y contraigne, prend un appartement à proximité de l'endroit où habite sa famille, se constitue un domicile indépendant quand bien même ses relations avec sa famille seraient très étroites. Les modalités de logement permettent souvent de tirer des conclusions décisives (cf. THOMET, n° 96s). Le domicile ne doit cependant pas être déterminé en fonction de la volonté interne de la personne en cause mais plutôt sur la base de critères reconnaissables par des tiers. Ce qui est décisif, c'est l'intention qui ressort des circonstances extérieures ou, en d'autres termes, la réponse à la question de savoir si l'on peut déduire de l'ensemble des circonstances que la personne concernée a fait de l'endroit en cause le centre de ses relations personnelles (ATF 97 II 3ss; 108 Ia 254). Les déclarations que la personne dans le besoin peut faire sur le contenu de ses intentions - qu'il est en fait impossible de vérifier - n'ont pas de portée juridique mais elles peuvent en revanche servir d'indices (THOMET, n° 101 et 146).

Un séjour qui, au vu de sa nature et de son but, n'apparaît que provisoire, ne crée pas de domicile d'assistance. Ne sont dès lors pas constitutifs de domicile les séjours qui ont pour seul but une visite, un stage limité dans le temps, un traitement médical, la convalescence, la participation à des conférences ou à des cours ou encore à des manifestations sportives ou artistiques, une activité lucrative limitée dans le temps de par sa nature, le service militaire et en particulier le fait de n'être qu'en transit. A ce propos, la durée du séjour n'est pas déterminante. Même un séjour de courte durée peut constituer un domicile; en revanche, un séjour qui s'étendrait sur une plus longue durée mais qui, au regard de sa nature et de son but, s'avérerait provisoire, ne saurait constituer un domicile (THOMET, n° 102).

d) A l'instar de l'art. 4 al. 2 LAS, l'art. 9 al. 2 LASoc pose la présomption légale, reposant sur l'expérience générale de la vie, que la personne qui a déclaré son arrivée à la police des habitants ou l'étranger qui s'est vu délivrer par la police des étrangers une autorisation de résidence ont constitué dans le lieu en question un domicile d'assistance. De façon générale, les présomptions légales ont un effet de renversement de la preuve, le fardeau de la preuve du fait présumé étant reporté sur le défendeur, qui doit alors

tenter la preuve du contraire. La preuve du contraire étant une preuve principale, elle doit atteindre le degré de preuve requis pour ce genre de preuve et donc convaincre de l'inexistence du fait présumé. Il ne suffit donc pas de susciter des doutes dans l'esprit du juge (F. HoHL, Procédure civile, Berne 2001, vol I, n° 1198s).

En matière sociale, en introduisant la présomption de l'acquisition d'un domicile d'aide sociale dans l'art. 9 al. 2 LASoc, le législateur a voulu éviter à l'autorité de devoir prouver un fait que l'on ne peut raisonnablement exiger d'elle. En cas de dépôt des papiers dans une commune, il appartient à celle-ci de prouver qu'il ne pouvait pas du tout s'agir de la constitution d'un domicile. C'est notamment le cas lorsque l'assisté ne séjourne dans la commune qu'à des fins de nature provisoire (cf. ZÖF 1982, p. 44),

c) En l'espèce, il ressort du dossier que l'intéressée s'est annoncée, dès son arrivée à A, au Contrôle des habitants de la commune. De ce fait, l'acquisition d'un domicile d'aide sociale à A est présumée, en application de l'art. 9 al. 2 LASoc; cette présomption renverse le fardeau de la preuve, de sorte qu'il incombe à la Commission sociale de prouver, cas échéant, que le séjour de Mme X dans la commune n'était que provisoire. En l'espèce, la Commission sociale n'a pas apporté cette preuve.

4. En effet, la constitution par Mme X d'un domicile d'aide sociale à A, déjà présumée par l'annonce de son arrivée, est corroborée par plusieurs indices significatifs.

a) D'une part, et contrairement à l'avis de l'autorité intimée, force est de reconnaître que la requérante a effectivement séjourné à A du 13 avril au 31 juillet 2007, soit durant un peu plus de trois mois et demi; en tous les cas, la Commission sociale n'a pas établi le contraire. D'autre part, on ne peut pas admettre que son "retour à A" revêtait un caractère provisoire, comme le soutient l'autorité intimée. Il ne faut pas perdre de vue en effet que la requérante est fribourgeoise et qu'elle a habité en Ville de A jusqu'à son mariage, en 1998; elle avait alors 35 ans. Aujourd'hui divorcée et seule, on comprend volontiers qu'elle souhaitait s'installer à nouveau à A, où ses sept enfants sont tous domiciliés et où, inévitablement, elle a gardé ses ancrages. Manifestement, son choix d'y déposer ses papiers et d'y chercher un logement ne tenait pas du hasard; la Commission sociale l'a du reste aussi relevé dans sa fiche du 2 juillet 2007.

Celle-ci fait cependant valoir que l'état des relations entre l'intéressée et ses enfants majeurs est exécrationnel à un point tel qu'il ne se justifierait pas de les prendre en considération. Cet argument - qui n'est au demeurant étayé par aucun élément fiable - n'est pas pertinent. En effet, même si les relations familiales ne sont pas des plus sereines, elles ne sont pas inexistantes; en tous les cas, on doit reconnaître que l'intéressée peut, en cas de besoin, compter sur le soutien des membres de sa famille. Il suffit de rappeler en effet qu'après sa séparation d'avec son époux, Mme X a vécu durant quelques mois avec son fils à B, avant que celui-ci n'emménage à A, avec une amie semble-t-il; par ailleurs, malgré les rapports houleux qu'elle peut entretenir avec sa fille, celle-ci a quand même accepté, dans un premier temps, que sa mère donne son adresse auprès du Contrôle des habitants. En outre, on ne doit pas perdre de vue que l'intéressée a deux enfants encore mineurs qui sont placés dans un foyer à A et avec lesquels elle entretient des contacts; or, il est évident que la présence de la requérante à A serait apte à favoriser ces relations mère-fils. Enfin, il est établi qu'elle entretient des rapports avec sa tante, qui l'a hébergée dans l'attente d'un logement personnel.

b) Certes, il est vrai que, durant son séjour à A, l'intéressée n'a disposé que de logements provisoires. Elle désirait pourtant pouvoir rapidement louer son propre appartement en ville et a entrepris des démarches dans ce sens. Force est néanmoins de constater que, dans cette attente, elle avait déjà son adresse à A, d'abord au domicile de sa fille puis, dès le 30 avril 2007, chez sa tante. C'est à cette adresse que son courrier lui était notifié, notamment par les autorités. On ne saurait ainsi contester que son séjour à A était objectivement reconnaissable pour les tiers (cf. ATF 113 Ia 465).

On sait également que l'intéressée a dormi régulièrement durant au moins deux semaines à son adresse en ville, chez sa tante; la durée du séjour n'est au demeurant pas déterminante à elle seule, tant que l'intention de résider est présente (ATA du 23 janvier 2007 dans la cause 3A 06 160, consid. 3b). Pour le reste, l'autorité intimée n'a pas démontré que, durant ces trois mois et demi, l'intéressée aurait résidé dans une autre commune.

On ne peut non plus reprocher à la requérante de n'avoir pas cherché activement un logement à A. En effet, à son arrivée à A, le SS lui a dans un premier temps signifié son refus de garantie de loyer pour les six premiers mois (cf. journal 16 avril 2007); il lui a ensuite proposé de louer une chambre dans le foyer des jeunes de M, ou un logement chez des particuliers. Les réticences de l'intéressée face à ces propositions démontrent qu'elle ne souhaitait pas louer un simple pied à terre provisoire - ce que le SS lui proposait - mais bien un logement convenable pour résider à demeure en ville. Elle a aussi toujours confirmé aux autorités et administrations, lors de divers entretiens, qu'elle souhaitait s'installer durablement à A, ce qui constitue de forts indices de volonté d'établissement.

c) Par ailleurs, l'autorité intimée retient à tort que l'intéressée n'avait aucun projet socio-professionnel. Certes, elle était sans emploi; cela étant, elle avait déposé une demande d'inscription à l'Office du travail de la Ville de A, le 22 mai 2007. Cette inscription traduit la volonté d'exercer une activité professionnelle pour recouvrer une autonomie financière.

d) Au vu de l'ensemble de ces éléments, on doit admettre que la requérante a résidé dans la Commune de A, dès la mi-avril 2007, avec l'intention de s'y établir durablement.

5. Les arguments avancés par l'autorité intimée ne changent rien à ces conclusions.

a) Le fait que la requérante n'ait disposé que d'une adresse provisoire à A ne signifie pas que son séjour dans la commune l'était aussi. Il ne faut pas perdre de vue en effet qu'une personne indigente ne peut pas passer un contrat de bail sans l'aide active de tiers ou des services sociaux, lesquels sont appelés à apporter les garanties financières nécessaires; en réalité, la location d'un logement par une personne indigente dépend aussi - et surtout - du bon vouloir des autorités d'aide sociale. Dans le cas d'espèce, il ressort du dossier de l'autorité intimée que le SS a d'abord refusé d'accorder toute garantie de loyer pendant six mois en faveur de la requérante, qu'il a écarté les deux propositions de contrat de bail présentées en mars 2007 par les autorités vaudoises au motif que les loyers - fr. 885.- plus fr. 100.- de charges pour l'un et fr. 1'008.- pour l'autre - étaient trop élevés, qu'il n'a par la suite proposé que des chambres meublées à l'intéressée et qu'il lui a finalement donné une garantie de paiement de loyers, mais pour une chambre meublée à C, ce qu'elle a acceptée.

b) Le fait qu'en août 2007 la requérante a signé le contrat pour une chambre à C ne change rien au fait que, durant son séjour à A, elle s'y est créé un domicile d'assistance. Les circonstances du cas démontrent en effet clairement qu'elle est revenue à A dans l'intention de s'y installer à demeure. Si ce souhait ne s'est pas concrétisé, c'est parce qu'elle n'a pas pu louer un logement dans la commune; le SS ne l'a pas aidée dans ce sens, de loin s'en faut.

c) L'ordonnance pénale par laquelle la Préfecture de ..... a condamné l'intéressée à une amende, pour avoir fait intentionnellement des annonces inexactes au Contrôle des habitants, n'est pas non plus susceptible de renverser la présomption légale posée par l'art. 9 al. 2 LASoc, largement confirmée par les circonstances de fait décrites ci-dessus. Au demeurant, force est de relever que l'ordonnance préfectorale se fonde sur une dénonciation émanant du Contrôle des habitants lequel, se basant sur l'audition du 8 mai 2007 de l'intéressée par le SS, mentionne qu'elle n'a pas de domicile en Ville de A parce qu'elle ne dispose pas d'un contrat de bail. Or, pareille conclusion ne résiste pas à l'examen.

**6.** Pour le reste, le recourant invoque une violation de la liberté d'établissement de la requérante, laquelle a été empêchée de s'établir à A, malgré ses intentions clairement manifestées.

a) Selon l'art. 24 de la Constitution fédérale (RS 101), les Suisses et les Suissesses ont le droit de s'établir en un lieu quelconque du pays. Au niveau cantonal, l'art. 16 de la Constitution fribourgeoise (RSF 10.1) dispose que le libre choix du lieu de domicile et de séjour est garanti.

b) En l'espèce toutefois, Mme X n'a pas contesté la décision de la Commission sociale du 5 septembre 2007, de sorte qu'elle n'est pas partie à la présente procédure qui oppose deux autorités d'aide sociale, cantonale et communale. Pour sa part, le SASoc n'est pas habilité, ni légitimé à invoquer la violation de la liberté d'établissement de la précitée. Sur ce point, son recours mal fondé.

**7.** a) Pour l'ensemble des motifs qui précèdent, le recours du SASOC doit être admis. Partant, la décision de la Commission sociale du 5 septembre 2007 est annulée et la Commune de A est désignée comme domicile d'aide sociale de Mme X, du 13 avril 2007 au 31 juillet 2007.

b) Il n'est pas perçu de frais de procédure, en application de l'art. 133 CPJA, ni alloué d'indemnité de partie (art. 139 CPJA).



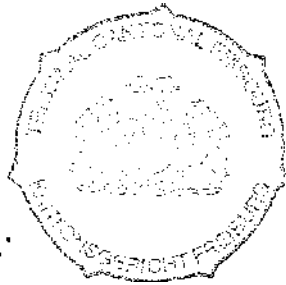
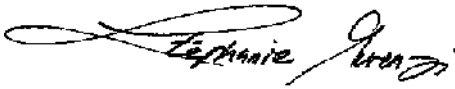
**l a C o u r a r r ê t e**

- I. Le recours du Service social cantonal est admis.  
Partant, la décision sur réclamation du 5 septembre 2007 est annulée.
- II. Il n'est pas prélevé de frais de procédure ni alloué d'indemnité de partie.

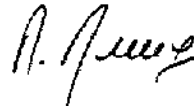
Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, à Lausanne, dans les 30 jours dès sa notification.

Givisiez, le 18 décembre 2009 /mju/smu

La Greffière-stagiaire :



La Présidente :



Cet arrêt est notifié au Service de l'action sociale et à la Commission sociale de ....., avec son dossier en retour.

21 DEC 2009