



603 2010-59

Arrêt du 24 juin 2010

III^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Président :
Juges :

Michel Wuilleret
Gabrielle Multone, Marianne Jungo

PARTIES

Mme Y ET M. X, p.a. Procap Service juridique, Flore 30, case postale, 2503
Bienne, **recourants**,

contre

COMMISSION SOCIALE DEautorité intimée,

OBJET

Aide et prévoyance sociales

Recours du 14 avril 2010 contre la décision du 15 mars 2010

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. M. X, né en 1965, ressortissant de Macédoine naturalisé suisse en 2006, est marié à Mme Y, née en 1966. Le couple a deux enfants, Z, née le 11 février 1990, et W, né le 4 avril 1995. A l'heure actuelle, seul W vit avec ses parents.

M. X est peintre en bâtiment de profession. Etant tombé au chômage, il a bénéficié d'un délai-cadre d'assurance du 22 décembre 2003 au 21 décembre 2005. Durant cette période, il a travaillé de manière temporaire du 21 avril 2004 au 17 juillet 2005. Par décision du 28 novembre 2005, le droit aux indemnités de chômage lui a été refusé à partir du 25 novembre 2005, compte tenu d'une incapacité de travail totale attestée médicalement. Dès le 1^{er} janvier 2006, la famille A a bénéficié d'une aide sociale matérielle du service social de (ci-après: le service social).

Par décision du 6 août 2007, l'Office de l'assurance-invalidité (ci-après: OAI) a rejeté la demande de rente d'invalidité formée le 2 février 2006 par M. X. Non contestée, cette décision est entrée en force. Depuis lors, les médecins du précité ont attesté son incapacité de travail par périodes, allant de 80 à 100 %.

Par décision du 6 octobre 2008 de la Caisse de chômage Syna, le droit maximum du précité aux indemnités pour le délai-cadre d'indemnisation courant du 22 août 2007 au 21 août 2009 a été jugé épuisé au 31 août 2008.

L'intéressé a suivi en 2008 et 2009 un atelier et des stages d'intégration socioprofessionnelle, préconisés par le service social. Du 1^{er} mai 2009 au 1^{er} août 2009, il a notamment travaillé à 50 % dans un atelier de recyclage, au titre de mesure de réinsertion dans le marché du travail (programme VIPOCOM). Le stage d'aide-concierge à 50 %, fixé du 19 octobre 2009 au 19 janvier 2010, a été interrompu par l'intéressé après quatre après-midis. En général, sa motivation au travail a été jugée juste suffisante à insuffisante, des plaintes constantes ayant été émises par M. X quant à son obligation de travailler au vu de son état de santé.

B. En parallèle, Mme Y, couturière, a fait valoir un droit à des indemnités de chômage à partir du 24 février 2006, droit qui lui a toutefois été dénié par décision 27 février 2006. Il a été retenu que la précitée n'avait jamais travaillé en Suisse et qu'il n'existait aucune raison justifiant une libération des conditions relatives à la période de cotisation.

L'intéressée a alors occupé divers emplois de durée déterminée sur de brèves périodes, sur incitation du service social, et, en règle générale, elle a donné satisfaction. En 2009, ses recherches d'emploi sont demeurées vaines. Suite au refus pour des motifs de santé d'un PET à puis à, elle s'est vue infliger des pénalités. Il ressort toutefois d'un avis de l'Office du travail de la Commune de, du 2 septembre 2009, qu'elle souffre de douleurs de dos dues à une hernie discale; elle dispose ainsi d'une capacité de travail assortie de restrictions. En particulier, les déplacements en transports publics paraissent contre-indiqués, raison pour laquelle les pénalités précitées ont été annulées.

C. Par décision du 21 décembre 2009, la Commission sociale de (ci-après: la Commission sociale) a décidé de supprimer avec effet immédiat la couverture du budget social de M. X et Mme Y. Toutefois, afin de ne pas pénaliser l'avenir de leur fils W, elle a accepté d'accorder une aide financière minimale limitée au paiement du loyer de l'appartement familial et à l'entretien du fils à hauteur de 595 francs, sous déduction des allocations pour enfant. Elle a estimé qu'elle ne pouvait prendre en considération les certificats médicaux délivrés par les médecins de M. X dans la mesure où ceux-ci n'ont pas permis d'obtenir la modification de la décision en matière d'AI. Or, selon cette assurance, son état de santé et les troubles dont il souffre n'ont pas d'influence sur sa capacité de travail. Ainsi, et dès lors que des mesures de réinsertion progressive dans le marché du travail ont été prises en sa faveur, l'intéressé a été jugé apte à retrouver un emploi à 100 %. Pour ce qui est de son épouse, la Commission sociale a rappelé que le service social avait mis en place diverses mesures d'insertion professionnelle depuis 2006 et financé des programmes d'emploi temporaire à 80 % de novembre 2006 à février 2008, soit au total durant 12 mois. Ces emplois ont ouvert un droit aux indemnités de chômage durant le délai-cadre de l'assurance-chômage, lequel s'est toutefois éteint à fin septembre 2009. Durant ce temps, il est reproché à l'intéressée un manque de collaboration dans la recherche active d'un emploi, des refus injustifiés ayant au surplus été opposés à certains emplois. Dans ces conditions, la Commission sociale a jugé que, par leur attitude générale, les époux A se complaisent dans leur situation d'indigence, ne collaborent pas à leur réinsertion et renoncent en réalité à des revenus qui leur permettraient de contribuer aux besoins du ménage. Enfin, elle a rappelé que, depuis plusieurs mois, l'assistante sociale en charge de leur situation les a mis en garde contre une éventuelle réduction ou suppression des prestations d'aide sociale dans une telle situation.

D. Statuant le 15 mars 2010, la Commission sociale a rejeté la réclamation déposée le 20 janvier 2010 par les époux A, en reprenant pour l'essentiel les motifs déjà retenus dans sa décision du 21 décembre 2009. Elle a toutefois reconnu que la sanction consécutive au refus par Mme Y d'un emploi à B avait été annulée, l'assurée ne pouvant utiliser les transports publics de C à B pour des raisons médicales. Cela étant, il a été souligné que celle-ci avait adopté un comportement et une attitude contraires à celle d'une personne recherchant activement un emploi dans l'économie de marché. Depuis 2006, elle n'a en effet jamais travaillé, même temporairement dans cette économie, et aucun programme LEAC n'a pu lui être accordé depuis la fin de son droit aux indemnités de l'assurance-chômage. De l'avis de l'autorité, cela démontre son manque d'intérêt à se sortir d'une situation d'indigence et à devenir autonome. En conclusion, la Commission sociale a estimé qu'elle avait accordé suffisamment de temps et de moyens au couple A pour qu'il se sorte de sa situation de précarité. Elle l'a dès lors invité à rechercher activement un emploi par ses propres moyens, condition mise à la reprise du versement d'une aide matérielle.

E. Agissant le 14 avril 2010, M. X et Mme Y ont saisi le Tribunal cantonal. Ils concluent pour l'essentiel, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de la décision sur réclamation du 15 mars 2010 et à ce que l'aide matérielle soit réactivée avec effet rétroactif au début de la procédure. Ils requièrent que le recours emporte effet suspensif et, partant, que l'aide matérielle soit immédiatement reprise. Ils sollicitent en outre le bénéfice de l'assistance judiciaire totale et gratuite.

En ce qui concerne les faits, ils allèguent que l'état de santé de M. X s'est progressivement péjoré depuis la décision de refus de l'OAI du 6 août 2007 et plus particulièrement à la fin 2009.

En droit, ils critiquent la position de la Commission sociale dans la mesure où celle-ci dénie toute valeur au certificat d'incapacité totale de travail produit par le recourant. Dans tous les cas, une décision en matière d'AI rendue en 2007 ne saurait servir de base à une décision en matière d'aide sociale prise trois ans plus tard. S'agissant de la recourante, ils contestent le reproche qui lui est fait d'avoir manqué d'intérêt à se sortir de sa situation d'indigence, vu, d'une part, la conjoncture actuelle et, d'autre part, la qualité du travail accompli dans le cadre de ses stages et emplois temporaires. Pour ce qui est du refus d'un emploi LEAC, ils rappellent que l'état de santé de l'intéressée ne lui permet pas d'emprunter les transports publics pour se rendre sur le lieu de travail désigné. Pour le reste, ils nient qu'on puisse retenir en l'espèce un revenu hypothétique qu'ils seraient théoriquement en mesure d'obtenir, et ce pour autant que leur capacité de travail soit intacte, qu'un employeur soit disposé à les engager et que celui-ci ait à disposition une place vacante correspondant à leurs aptitudes. Par ailleurs, ils reprochent à l'autorité intimée de n'avoir pas respecté la loi et les principes inscrits dans les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) en cas de refus de prendre un emploi raisonnablement acceptable (CSIAS 04/05 A.8.5). Ces normes prévoient dans ce cas une réduction de l'aide de 15 % au maximum et sur douze mois tout au plus. La suppression de l'entretien de base ne pourrait intervenir que s'il y a refus répété de prendre un emploi acceptable parce que compatible avec l'état de santé des recourants.

F. Le 15 avril 2010, M. X a requis la réouverture de son dossier AI en raison d'une aggravation de son état de santé psychique.

G. Dans ses observations déposées le 1er juin 2010, la Commission sociale propose le rejet du recours.

Pour l'essentiel, elle reprend les considérants de sa décision. Elle affirme que la problématique du cas d'espèce ne se limite pas au fait que les recourants auraient refusé ou non un travail convenable. Elle doit également être examinée, à son avis, à l'aune du principe de la subsidiarité de l'aide sociale et des efforts fournis par les intéressés pour se sortir par leurs propres moyens d'une situation d'indigence. En particulier, dans la mesure où, nonobstant les nouveaux certificats médicaux produits, aucune nouvelle demande AI n'a été déposée, l'autorité intimée estime justifié de retenir qu'aucun élément probant ne permet d'admettre une capacité de travail diminuée du recourant. Elle souligne par ailleurs le faible investissement personnel de ce dernier lors des mesures prises en vue de sa réinsertion professionnelle, voire même, en 2009, une absence totale de motivation et une attitude négative. Bien que tous les efforts nécessaires aient été accomplis depuis plusieurs années pour l'aider à s'intégrer dans le monde du travail, l'intéressé se complaît dans sa situation, en invoquant son état de santé, ce qui a eu pour effet de porter sa dette d'aide sociale à 78'811 francs aujourd'hui. Quant à son épouse, l'autorité intimée souligne que celle-ci a limité ses recherches d'emploi aux entreprises de la place et toujours les mêmes. Invoquant elle aussi des problèmes de santé et fixant des exigences quant à la proximité du lieu de travail et sur les conditions de l'activité qu'elle serait en état d'exercer, la recourante laisse passer sa chance de trouver un travail fixe. La Commission sociale estime en outre que, d'un point de vue médical, les problèmes de santé invoqués ne présentent aucune influence à long

terme sur sa capacité de travail et peuvent être gérés dans le cadre d'une activité adaptée, ce qui a au demeurant été pris en compte dans le cadre des mesures proposées. Cela étant, elle se demande quel employeur engagerait une salariée dont le poste doit s'adapter à ses conditions d'aptitude et non le contraire.

Pour conclure, l'autorité intimée estime que la réduction ou le retrait de l'aide sociale représente le seul moyen d'influencer le comportement de ces bénéficiaires. Ils ont été avertis à plusieurs reprises des conséquences de leur attitude. Aussi, il se justifie de limiter désormais l'aide matérielle au paiement du loyer et des frais de caisse-maladie, ainsi qu'à l'entretien de leur fils.

H. Par courrier du 9 juin 2010, la Juge déléguée à l'instruction de la cause a informé les recourants qu'elle tenait à leur disposition, pour consultation s'ils le jugeaient utile, le dossier complet du Service social de qu'elle s'était fait produire d'office.

e n d r o i t

1. Selon l'art. 36 de la loi sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), les décisions sur réclamation sont sujettes à recours auprès du Tribunal cantonal. La personne qui sollicite une aide sociale a qualité pour agir (art. 37 let. a LASoc).

M. X et Mme Y disposent à l'évidence de la qualité pour recourir contre une décision prise, sur réclamation, par la Commission sociale. De surcroît, interjeté dans le délai et les formes prescrits (art. 79 ss du code de procédure et de juridiction administrative; CPJA; RSF 150.1), leur recours est recevable.

Le Tribunal cantonal peut dès lors en examiner les mérites.

2. a) Selon l'art. 12 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101), quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

L'art. 36 al. 1 de la Constitution du canton de Fribourg (Cst./FR; RSF 10.1) prévoit également que toute personne dans le besoin a le droit d'être logée de manière appropriée, d'obtenir les soins médicaux essentiels et les autres moyens indispensables au maintien de sa dignité.

Le droit au minimum vital constitue la base de l'aide sociale, qui poursuit toutefois des objectifs allant au-delà de cette garantie minimale. Tout en garantissant l'existence physique, l'aide sociale doit en effet permettre aux personnes aidées de participer à la vie économique et sociale et favoriser leur intégration sociale et professionnelle (cf. normes CSIAS 2005, fiche A.1).

b) 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^{er} 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).

Selon l'art. 4 LASoc, l'aide sociale comprend la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et la mesure d'insertion sociale (al. 1). La prévention comprend toute mesure générale ou particulière permettant d'éviter le recours à l'aide personnelle et matérielle (al. 2). L'aide personnelle comprend notamment l'écoute, l'information et le conseil (al. 3). L'aide matérielle est une prestation allouée en espèces, en nature ou sous la forme d'un contrat d'insertion sociale (al. 4). La mesure d'insertion sociale, dans le cadre d'un contrat d'insertion sociale, permet au bénéficiaire de l'aide sociale de retrouver ou de développer son autonomie et son insertion sociale (al. 5).

Dans son Message accompagnant le projet de loi sur l'aide sociale dans sa version de 1991 – mais dont les considérations qui suivent demeurent toujours valables – le Conseil d'Etat a rappelé que l'aide apportée doit d'abord être une aide personnelle constituée d'informations et de conseils permettant au requérant de se prendre en charge par les moyens à sa disposition et de ne pas retomber dans la situation de dépendance ou de dénuement dans laquelle il se trouve. C'est seulement lorsque ces moyens ont été épuisés qu'intervient l'aide matérielle proprement dite. L'aide matérielle est donc bien l'un des derniers secours; elle ne constitue pas un droit en soi pour le requérant et, en cela, elle se distingue des autres prestations sociales données sans contrepartie par les pouvoirs publics comme les prestations complémentaires ou l'aide à l'assurance-maladie. L'aide sociale, en tant que telle, n'est pas un revenu minimal garanti qui serait dû à certaines conditions définies par la loi. C'est une aide accordée sur la base d'une enquête individuelle déterminant les besoins effectifs du requérant (Message n° 272, du 12 mars 1991, III, ch. 1 in fine et ch. 2) afin de l'encourager à participer à la vie active et sociale, comme aussi de renforcer sa prise de conscience et ses responsabilités personnelles (cf. également ATA non publié du 14 juillet 2000 en la cause A.).

La nature et l'importance de l'aide sociale sont définies par les prescriptions de la LASoc et de son règlement d'exécution (RELASoc; RSF 831.0.11).

c) L'art. 5 LASoc affirme le principe de la subsidiarité de l'aide sociale. Ainsi, 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 (F. WOLFFERS, *Fondements du droit de l'aide sociale*, 1995, p. 77).

Le principe de subsidiarité comprend tout d'abord le principe de l'auto-prise en charge et il oblige le demandeur à entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour sortir d'une situation d'indigence par ses propres moyens ou pour supprimer cette situation. Entrent ici en ligne de compte, en particulier, l'utilisation du revenu ou de la fortune disponible ainsi que des propres capacités de travail.

Subsidièrement au principe de l'auto-prise en charge, les prestations de l'aide sociale seront accordées à condition que toutes les prétentions de droit privé ou public du requérant aient été épuisées ou encore lorsque 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 de la famille, les prétentions découlant de contrats, les droits aux dommages et intérêts, les bourses (WOLFFERS, p. 78).

d) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 2P.115/2001) se référant aux directives de la CSIAS (A.5.2), le bénéficiaire de l'aide sociale a le devoir de faire tout son possible pour atténuer sa situation de besoin, voir l'éliminer. Cela découle du principe de réciprocité qui est au centre des mesures destinées à favoriser l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Ce principe implique une contre-prestation que la personne demandant l'aide sociale doit fournir dans son propre intérêt et dans l'intérêt de la collectivité. Il reste la possibilité de prononcer un retrait total des prestations lorsque le bénéficiaire se comporte de manière abusive, par exemple s'il refuse une activité salariée simplement pour bénéficier de l'aide sociale. A cette fin, une base légale formelle n'est pas indispensable, dans la mesure où les motifs du retrait représentent une application générale du principe de l'abus de droit (ATF 122 II 193, consid. 2/ee p. 198). Cela nécessite toutefois un avertissement préalable de la personne qui doit en outre être en mesure de subvenir à ses propres moyens (ATF 121 I 367, consid. 3d p. 377). La réduction ou le retrait de l'aide sociale représentent en effet les seuls moyens d'influencer le comportement du bénéficiaire. Ces moyens doivent cependant être limités dans le temps afin de laisser à l'intéressé l'occasion de se comporter à nouveau de façon coopérative (WOLFFERS p. 188 à 190).

e) Dans son arrêt 130 I 71, le Tribunal fédéral a confirmé sa jurisprudence publiée à l'ATF 121 I 367, selon laquelle l'art. 12 Cst. ne garantit que le minimum vital, c'est-à-dire les ressources matérielles indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. N'assurant que les moyens indispensables pour la survie, ce droit fondamental ne peut être restreint: le minimum vital ne peut être ni réduit ni refusé. Pour utiliser les termes de la théorie générale des droits fondamentaux, la sphère protégée par l'art. 12 (c'est-à-dire sa portée) et le noyau dur de ce droit (au sens de l'art. 36 al. 4 Cst.) coïncident.

L'arrêt confirme cependant aussi la jurisprudence sur un autre point, plus controversé, celui du caractère subsidiaire de l'aide dans des situations de détresse: pour avoir un droit à l'aide d'urgence (irréductible), une personne doit entreprendre tout ce qu'on peut objectivement et raisonnablement exiger d'elle pour sortir elle-même de sa situation de détresse. Elle doit notamment accepter un travail convenable ou participer à des mesures d'occupation et d'intégration, si ces dernières lui permettent soit de gagner au moins une partie de ces moyens, soit d'améliorer ses chances d'intégration sur le marché du travail.

Cela a en revanche pour conséquence qu'une personne qui, pour des raisons de droit ou de fait, est incapable de subvenir elle-même à son entretien ne peut être exclue de l'aide d'urgence, même si elle porte une part de responsabilité dans l'échéance de sa situation de détresse. En d'autres termes: la raison pour laquelle une personne est tombée dans une situation de détresse ne peut jouer de rôle pour l'octroi de l'aide d'urgence. Pour savoir si elle tombe sous le champ d'application de l'art. 12 Cst., et aura par conséquent droit au minimum que cette disposition garantit, seule est déterminante la question de savoir si la personne est en mesure, objectivement, de subvenir elle-même à son entretien. Cette conséquence ressortait déjà de l'ATF 121 I 367 précité, et elle a en outre été confirmée ultérieurement pour le cas des requérants d'asile déboutés qui ne peuvent, objectivement subvenir à leur entretien (car l'ordre légal leur interdit de travailler), dans

un arrêt rendu le 18 mars 2005 (2P.318/2004, publié aux ATF 131 I 166) (cf., pour le tout, la note en fin du résumé en français de l'ATF 130 I 71, *in* RDAF 2005 p. 493).

f) Les principes développés par la jurisprudence citée ci-dessus figurent en substance dans la loi cantonale. En effet, aux termes de l'art. 24 LASoc la personne qui sollicite une aide matérielle est tenue d'informer le service social de sa situation personnelle et financière de manière complète et de produire les documents nécessaires à l'enquête (al. 1). L'aide matérielle peut être refusée si le requérant ne produit pas les documents nécessaires à l'enquête. Cependant, elle ne peut être refusée à une personne dans le besoin, même si celle-ci est personnellement responsable de son état (al. 2).

L'art. 10 al. 3 de l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide matérielle sur l'aide sociale, calcul de l'aide matérielle précise que ce n'est qu'exceptionnellement, si le bénéficiaire refuse de manière expresse et répétée de prendre un emploi raisonnablement acceptable qui lui est fourni ou de faire valoir un droit à un revenu de substitution, que la suppression de la couverture des besoins fondamentaux (entretien, logement, santé) est possible.

Les autorités d'aide sociale ont l'obligation d'assurer le minimum d'existence, d'offrir des mesures d'intégration adaptées et de soutenir financièrement les efforts particuliers des bénéficiaires d'aide sociale pour leur intégration. Cependant, elles ont le droit de procéder à des réductions des prestations d'aide sociale, lorsqu'elles constatent un manque de coopération ou une insuffisance d'efforts d'intégration, lorsque des paiements à double ont été nécessaires par suite de comportements fautifs de bénéficiaires, ou lorsque l'aide a été obtenu de manière illégale. Les réductions ne sauraient toutefois porter atteinte au minimum vital protégé par le droit constitutionnel. Si la personne concernée refuse, après mise en demeure écrite stipulant les conséquences de son attitude, de produire les données nécessaires au calcul des besoins, le service d'aide sociale peut avoir de sérieux doutes quant à l'existence de ces besoins. Dans ce cas, il peut décider de ne pas accorder (non-entrée en matière) – ou de supprimer – les prestations (cf. normes CSIAS, chap. A.8.1 et A.8.4). Un retrait des prestations est possible notamment si l'assisté ne respecte pas les instructions de l'autorité compétente ou s'il ne communique pas à l'autorité les renseignements souhaités. Cela étant, avant de décider de retirer les prestations, l'autorité examinera l'impact de sa décision sur la personne dans le besoin. S'il y a lieu de supposer que la personne ne serait pas en mesure de subvenir à ses besoins par ses propres moyens au cas où on lui retirerait les prestations, la sanction apparaît alors illégale. En particulier, on considère comme inadmissible le retrait intégral de l'aide sociale qui dépasse le minimum vital, lorsque le bénéficiaire de l'aide sociale outrepassé des instructions d'importance seulement secondaire, ou se conduit de manière inappropriée uniquement dans certains domaines partiels du ménage. Par contre, il est admis, lors du calcul de l'aide, de ne pas tenir compte des dépenses pour lesquelles aucune preuve ne peut être fournie malgré la demande correspondante de l'autorité. Le retrait ou la réduction des prestations sociales sera en principe limité dans le temps, afin de laisser au bénéficiaire l'occasion de se comporter de nouveau de manière coopérative (cf. WOLFFERS, p. 188 ss).

g) La législation sur l'aide sociale oblige les personnes qui demandent l'aide sociale à prendre part à l'établissement des faits. Cela nécessite en particulier des données précises sur la situation personnelle et financière, c'est-à-dire sur le revenu, la fortune, la situation familiale et l'état de santé du demandeur. C'est en principe à l'autorité de désigner les documents nécessaires et c'est au requérant de se les procurer. Si la

personne n'est pas en mesure de le faire, l'autorité a le devoir de fournir la prestation d'aide. La procédure relative à l'établissement des faits est régie par le principe de l'enquête, selon lequel l'autorité est responsable de l'établissement complet et exact des faits. Les parties sont tenues de présenter les faits importants du point de vue juridique le plus complètement possible et de présenter les moyens de preuve. Mais l'autorité n'est nullement liée par ce que les personnes concernées présentent à la procédure. Elle peut procéder d'office à d'autres investigations si elle le juge nécessaire, et compléter l'exposé des faits par les parties (cf. WOLFFERS, p. 116 et 220 s.).

L'autorité de céans a déjà eu l'occasion de confirmer que, dans des circonstances spéciales, on peut refuser l'octroi d'une aide matérielle, en application de l'art. 24 al. 2 LASoc, lorsqu'en raison d'un défaut de collaboration, l'indigence de la personne qui sollicite l'aide matérielle n'est pas établie. Le Tribunal a cependant précisé qu'il ne saurait être question de supprimer un tel secours lorsque le besoin d'aide sociale est démontré (ATA du 28 mars 2000 dans la cause M.).

h) C'est à la lumière de ces principes que doit être examinée la présente cause.

3. Dans le cas d'espèce, il est établi que le couple A est sans activité lucrative, ne touche ni indemnité de chômage ni rente AI, et qu'il ne possède aucune fortune. Il doit assumer l'entretien et l'éducation de leur fils cadet, âgé aujourd'hui de 15 ans.

Dans la mesure où cette famille se trouve sans ressource aucune, les autorités de l'aide sociale ont en principe l'obligation d'assurer à tout le moins le minimum d'existence et ce quelle que soit la cause de l'indigence ici établie.

4. Or, en outre, il est attesté médicalement que le recourant n'est pas apte à subvenir à ses besoins par un emploi rémunéré. L'autorité intimée conteste pourtant cet état de fait.

Force est toutefois de constater qu'elle n'a pas procédé à des investigations sérieuses pour remettre en cause, cas échéant, l'incapacité de travail actuelle du recourant, qui est elle documentée par des certificats médicaux. De surcroît, rien au dossier ne permet en l'état de douter de la réalité de cette situation. La décision de l'OAI, par laquelle une rente AI a été refusée, date de près de trois ans et ne saurait dans ces conditions suffire à fonder une estimation de la capacité de l'intéressé aujourd'hui. Aussi, il y a lieu de retenir que, pour l'heure, il est attesté médicalement que le recourant n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins. Par conséquent, le retrait des prestations d'aide sociale s'avère illégal en ce qui le concerne (cf. aussi WOLFFERS, p. 188 ss, tel que cité ci-avant).

5. a) S'agissant de la recourante, âgée de 44 ans, il se justifiait pleinement – comme cela a été fait par le service social – de prendre toutes les mesures pour l'aider dans sa réinsertion, tout en l'enjoignant aussi à rechercher par elle-même des emplois. On constate au demeurant qu'aucun reproche ne peut globalement lui être adressé quant à sa motivation à suivre les mesures d'insertion préconisées et son attitude au travail a été jugée tout-à-fait positive.

b) La Commission sociale reconnaît que l'intéressée subit une atteinte dans sa santé et que ses problèmes ne peuvent être gérés que dans le cadre d'une activité adaptée. Tout en admettant ainsi une certaine limitation dans l'aptitude au travail de la recourante, l'autorité intimée se demande, en contradiction avec son propre présupposé

de base, « quel employeur engagerait une salariée dont le poste doit s'adapter à ses conditions d'aptitude ». La question qu'elle se pose apparaît ainsi indéniablement inutile et empêche à l'évidence d'appliquer avec toute l'objectivité qui s'impose les principes de l'art. 4 LASoc, tel qu'énumérés plus haut.

Il convient aussi de relever qu'après avoir été pénalisée pour avoir refusé des emplois nécessitant des trajets d'une certaine longueur en transport public, l'intéressée a obtenu gain de cause et son incapacité à supporter de tels transports a été reconnue. Ce nonobstant, la Commission sociale continue à lui reprocher – manifestement à tort – d'effectuer des recherches d'emplois dans un rayon géographique limité.

c) Enfin, il faut retenir que la recourante n'a jamais reçu un avertissement de nature formelle la menaçant de la limitation ou de la suppression de l'aide matérielle. Aucune mesure n'a en outre été prise jusqu'à présent pour faire progressivement pression sur elle, comme il se doit en principe, aux fins de l'inciter à se rendre autonome tout en la soutenant activement, et en parallèle, dans ses démarches. Le dossier mentionne certes que le couple a été averti par leur assistante sociale, par oral à deux reprises en 2009, des risques encourus si des efforts n'étaient pas accomplis (voir les feuillets d'août et septembre 2009 relatant l'état de la situation du mois en cours). Vu l'impact d'une sanction sur la vie quotidienne d'une famille connaissant déjà la privation, il est cependant exclu d'admettre que quelques mots lors d'un entretien suffisent à constituer une menace à prendre en compte dans la présente procédure, ce d'autant plus qu'il n'est pas prouvé qu'ils ont bien été compris.

d) Aussi, pour l'ensemble des éléments qui précèdent, il faut admettre que l'autorité intimée a violé la loi en supprimant le minimum vital au couple recourant – en considérant à tort que l'épouse renonçait en l'état fautivement à des revenus – le paiement du loyer et des primes d'assurance-maladie étant bien évidemment insuffisant pour garantir les moyens indispensables de survie de cette famille.

6. a) Il est certes vrai que le couple recourant, après environ 4 ans et demi d'absence de revenus, a cumulé pour 78'811 francs de dette sociale. Il se doit manifestement de prendre toutes les dispositions – et ce avec toute la diligence qui s'impose après tant d'années – pour tenter d'obtenir des revenus ou, cas échéant, les rentes compensatoires auxquelles il a peut-être droit. Il incombe en particulier au recourant de suivre avec diligence la procédure AI qu'il a réactivée le 15 avril 2010.

Cela étant, vu les difficultés de santé auxquelles l'épouse est confrontée, il est du devoir de la Commission sociale, conformément aux exigences de la législation en matière d'aide sociale, de continuer à mettre en oeuvre toutes les mesures utiles pour accompagner l'intéressée dans sa réinsertion dans le marché de l'emploi aux fins de parvenir à atteindre au moins une certaine autonomie financière.

Si malgré la présente procédure et les mesures prises, aucun effort tangible n'était accompli, les recourants devront nécessairement s'attendre – après avoir été dûment avertis – à une réduction du forfait d'entretien,

b) En conclusion et pour les motifs qui précèdent, il faut constater que la suppression brutale et immédiate de la couverture du budget social des recourants et, partant, la négation de leur état d'indigence ne respecte pas la garantie constitutionnelle du droit au minimum vital, fixé à l'art. 12 Cst. Par conséquent, même si des reproches peuvent être formulés à l'endroit des intéressés – lesquels ne semblent pas avoir agi avec

toute la diligence qui peut être exigée d'eux – la décision de la Commission sociale ne saurait être confirmée. Ils ont droit pour eux et leur fils cadet à une aide sociale dont le montant est à arrêter par la Commission sociale, conformément aux prescriptions de la LASoc, de son règlement d'exécution, de l'ordonnance d'aide sociale. Par ailleurs, il incombe à cette autorité de rendre une décision formelle d'avertissement au sens des considérants qui précèdent.

Le recours de M. X et Mme Y doit par conséquent être admis et la cause renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

c) La Cour ayant statué au fond et les recourants ayant obtenu satisfaction, les requêtes de mesures provisionnelles et d'effet suspensif deviennent sans objet.

d) Il n'est pas perçu de frais de procédure auprès des recourants qui obtiennent gain de cause (art. 131 CPJA), ni auprès de la Commission sociale (art. 133 CPJA). Cette décision rend sans objet la requête d'assistance judiciaire, en tant qu'elle vise la dispense des frais de justice.

e) Compte tenu du monopole de représentation des avocats dans le Canton de Fribourg (art. 14 al. 1 CPJA), notamment en matière d'aide sociale, il n'est pas alloué d'indemnité de partie à la mandataire des recourants, laquelle a agi en tant que salariée du Service juridique Procap. Pour le même motif, celle-ci ne peut être désignée comme défenseur d'office (cf. aussi art. 3a de la loi sur l'assistance judiciaire; LAJ; RSF 136.1). Aussi, la requête d'assistance judiciaire, sous cet aspect, doit être rejetée.

l a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours de M. X et Mme Y est admis.

Partant, la décision de la Commission sociale du 15 mars 2009 est annulée et la cause lui est renvoyée pour nouvelle décision dans le sens des considérants.

II. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué d'indemnité de partie.

III. La requête d'assistance judiciaire, pour autant qu'elle ait un objet, est rejetée.

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



Le Président:

Givisiez, le 24 juin 2010/gmu

Cet arrêt est notifié aux recourants à leur adresse élue, à l'autorité intimée, avec son dossier en retour, et au Service social cantonal, pour information.

25JUN2010