



3A 2007-195

Arrêt du 17 décembre 2009

III^e COUR ADMINISTRATIVE

COMPOSITION

Présidente :
Juges

Marianne Jungo
Michel Wuilleret et Gabrielle Multone

PARTIES

Mme X, recourante, représentée par son curateur,

contre

COMMISSION SOCIALE DE **autorité intimée,**

OBJET

Aide et prévoyance sociale

Recours du 6 décembre 2007 contre la décision du 7 novembre 2007

c o n s i d é r a n t e n f a i t

A. Mme X, née le _____, a un fils, Z, né le 2005, qu'elle élève seule. Sans formation professionnelle, elle bénéficie de l'aide sociale de.....depuis février 2004. Elle a été entièrement soutenue à partir de la naissance de son fils jusqu'à la fin novembre 2006, période à laquelle elle a été engagée comme hôtesse d'accueil auprès du magasin à Son temps de travail varie entre 50% et 70%, en fonction des besoins de son employeur. Durant les heures de travail, la garde de Z a été assurée par une maman de jour.

Par décision du 19 avril 2004, la Justice de Paix de a nommé Y, Tuteur général adjoint, curateur de Mme X, conformément à l'art. 394 du code civil (CC; RS 210).

B. Le 2 mai 2006, le Conseil d'Etat a arrêté l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (ci-après: l'ordonnance fixant les normes de calcul; RSF 831.0.12) avec entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Elle introduit de nouvelles normes sociales, notamment un supplément monoparental d'intégration (SMONI) de 200 francs par mois alloué à la personne seule ayant à sa charge un ou des enfants de moins de 16 ans révolus (art. 6).

Suite à ces modifications, le Service des tutelles et curatelles de a procédé à la révision du budget mensuel d'assistance de Mme X et, le 27 février 2007, il a soumis à la Commission sociale de (la Commission sociale) une nouvelle demande de garantie. Ce budget prévoyait que, sur les 200 francs mensuels auquel avait droit Mme X au titre du SMONI, 100 francs soient utilisés pour payer les frais de garde de Z et les autres 100 francs soient ajoutés au forfait mensuel pour l'entretien dont peuvent disposer Mme X et son fils pour leurs dépenses courantes d'entretien.

Le 31 mai 2007, la Commission sociale a accepté cette demande.

Entretemps, le 20 avril 2007, le Service cantonal de la prévoyance sociale a adressé au Service des tutelles et curatelles un avis dont il ressort que les frais de garde des enfants sont considérés comme des frais complémentaires qui doivent être pris en charge dans le calcul d'un budget d'aide social dans la rubrique des prestations circonstanciées et non pas sur le SMONI.

Sur la base de cet avis, le Service des tutelles et curatelles a déposé, le 10 juillet 2007, une nouvelle demande à la Commission sociale afin que les 200 francs perçus par Mme X au titre du SMONI soient intégralement ajoutés au forfait mensuel pour l'entretien de la famille et que les frais de garde de Z soient considérés comme des dépenses supplémentaires, prises en charge comme telles.

C. Par décision du 5 septembre 2007, la Commission sociale a supprimé le SMONI dont bénéficiait Mme X au motif que cette prestation était, de manière générale, contraire au principe d'égalité de traitement et, dans le cas particulier, injustifiée en application du principe d'individualisation de l'aide sociale. Elle a toutefois octroyé 200 francs par mois pour la garde de Z par une maman de jour aussi longtemps que Mme X serait en emploi à 60%. Enfin, elle a réduit les frais de repas de l'intéressée à 40 francs par mois, pour un repas pris à l'extérieur par semaine.

D. Statuant sur réclamation le 7 novembre 2007, la Commission sociale a confirmé sa décision du 5 septembre 2007 de supprimer le versement d'un SMONI à Mme X. Elle a, en revanche, accepté la demande jointe à la réclamation d'augmenter de 200 à 300 francs la garantie financière concernant les frais de garde de Z. Elle a justifié la suppression du SMONI par les inégalités que son octroi engendrait, exemples à l'appui:

- couple avec un enfant: 1'786 fr.; parent seul avec deux enfants: 1'986 fr.;
- jeune parent seul avec un enfant: 1'669 fr; couple âgé 1'469 fr.;
- parent seul avec un enfant de 15 ans: 1'669 fr; parent avec un enfant de 17 ans au collège 1569 fr. (100 fr. de supplément d'intégration pour l'enfant).

Se basant sur ces comparaisons, la Commission sociale a estimé que lier un supplément automatique d'aide sociale au statut monoparental constituerait une violation du principe constitutionnel d'égalité de traitement tant en ce qui concerne les enfants que les personnes adultes. Selon elle, le SMONI ne repose sur aucune base légale qui permet de s'écarter du principe d'égalité de traitement et n'est donc pas applicable en tant que tel sur la base de l'ordonnance fixant les normes de calcul.

S'agissant du cas particulier, la Commission sociale a jugé que par l'octroi de frais de garde pour son enfant, il avait été tenu compte du statut monoparental de Mme X. L'exercice de son activité professionnelle ne serait donc pas mis en péril pour des raisons financières. Par ailleurs, en plus des 400 francs de frais de garde octroyés, l'intéressée bénéficiait de deux prestations complémentaires liées à son activité (frais de repas 40.-frs/mois et franchise sur le revenu 240.- frs), soit des prestations annexes s'élevant à 680 frs/mois. Elle a aussi considéré qu'il fallait prendre en compte le fait que les dépenses courantes seraient en réalité moindres, car l'enfant vit à l'extérieur une bonne partie de la semaine, fait qui rend également moins évident l'octroi d'un supplément lié à la qualité de parent. Finalement, elle a relevé que les jeunes adultes sans formation, comme Mme X, disposent de moins de ressources que leurs aînés (carrière, expérience) et qu'il fallait veiller à ce que les jeunes personnes à l'aide sociale ne soient pas dans une meilleure situation financière que la catégorie correspondante hors de l'aide sociale. En conséquence, la Commission sociale a considéré qu'avec un budget social mensuel de 3'089 francs (avec l'augmentation des frais de garde de 200 francs) et compte tenu des autres prestations liées à l'aide sociale (subside de caisse-maladie complet, impôts, frais non-couverts de caisse-maladie, frais de dentiste, charges du loyer, etc. pris en charge en sus), Mme X se trouvait dans une situation financière très proche si ce n'est meilleure que celle d'une personne de son âge et niveau de formation travaillant à plein temps.

E. Par mémoire déposé le 6 décembre 2007, Mme X a interjeté recours au Tribunal cantonal contre la décision de la Commission sociale du 7 novembre 2007. Elle conclut, sous suite de frais et dépens, à ce que le montant de 200 francs pour famille monoparentale lui soit entièrement octroyé depuis septembre 2007. A titre préliminaire, elle dit être entièrement satisfaite de l'accord donné par l'autorité intimée concernant la couverture intégrale des frais de garde de son fils à titre de prestations circonstanciées. Le désaccord concerne la décision de supprimer le SMONI dont l'attribution est, d'après elle, liée au statut monoparental et qui est indépendante de l'exercice ou non d'une activité professionnelle, conformément à l'art. 6 de l'ordonnance fixant les normes de calcul. A ce titre, le SMONI doit être attribué indépendamment du temps passé à domicile par les différents membres de la famille et des caractéristiques de chacun d'eux, en particulier, en ce qui la concerne, son jeune âge et qu'elle soit sans formation. La recourante reproche à l'autorité intimée d'avoir traité son cas différemment d'autres similaires et estime la décision injustifiée compte tenu des efforts qu'elle a toujours fournis pour répondre à ses devoirs en tant que bénéficiaire de l'aide sociale. De sa propre initiative, elle a recommencé un travail alors que son fils n'avait pas atteint sa deuxième année. Malgré des conditions de travail peu compatibles avec

l'éducation et l'organisation de la garde d'un enfant en bas âge (horaires de travail modifiés toutes les semaines, tardifs en fonction des heures d'ouverture du magasin, temps de travail non regroupés sur la semaine), elle a maintenu au prix de très grands efforts son activité professionnelle.

F. Dans ses observations au recours, l'autorité intimée se réfère pour l'essentiel aux motifs contenus dans sa décision sur réclamation du 7 novembre 2007. Elle ajoute que le SMONI est effectivement lié au statut monoparental du bénéficiaire de l'aide sociale. Cependant, dans le cadre de l'appréciation individualisée de la situation propre à l'aide sociale et en vertu du pouvoir d'appréciation de la Commission sociale, il avait été décidé de prendre en compte la situation monoparentale de la recourante, en finançant entièrement les frais de garde de l'enfant, justifiés par l'exercice d'une activité lucrative. Sous cet angle, elle considère que les désavantages économiques liés au statut ne sont plus à la charge de la recourante, mais de l'aide sociale; de plus, pour 3 jours sur 4 jours chaque semaine, l'enfant est pris en charge par des tiers. Elle estime, par conséquent, que la recourante ne saurait être considérée comme mère seule durant cette période. L'autorité intimée insiste sur le fait qu'une aide sociale court depuis 2004 en faveur de Mme X et qu'avec un budget de 2'889 francs par mois (net d'impôts, avec prise en charge des frais non couverts LAMal, assurance ménage, lunettes, dentistes, suppléments liés au bail, mobilier, diverses prestations circonstancielles, bénéfice de la gratuité pour certaines prestations, etc.) elle est probablement dans une situation économique plus favorable qu'une jeune mère qui travaillerait à 100%. L'autorité intimée rappelle aussi que l'assistance sociale se doit d'être éducative, en évitant que la personne ne s'installe à l'aide sociale. Rendre cette situation au moins équivalente, économiquement, à la personne qui travaille risque de la faire perdurer, au détriment de la bénéficiaire elle-même. Enfin, elle souligne que l'aide sociale constitue une dette.

G. Egalement invité à se déterminer, le Service cantonal de l'action sociale relève qu'une autorité administrative de première instance est tenue d'appliquer le droit en vigueur à moins qu'il ne soit manifestement irrégulier, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Les prestations en question étant destinées aux personnes particulièrement en difficultés financières, le Service cantonal peine à comprendre en quoi l'octroi d'un SMONI violerait le principe de l'égalité de traitement. Par ailleurs, il rappelle que ce supplément ne constitue pas une prestation circonstancielle attachée à un besoin particulier mais une prestation liée uniquement à la personne et son statut monoparental d'intégration. En ce sens, dès lors qu'une personne a la garde d'un enfant de moins de 16 ans révolus, le supplément monoparental d'intégration doit lui être alloué selon les conditions de l'art. 6 de l'ordonnance fixant les normes de calcul. Par ailleurs, les comparaisons effectuées par la Commission sociale lui semblent douteuses. Finalement, il observe que celle-ci aurait pu tout au plus discuter l'augmentation des frais de garde à titre de prestations circonstancielles en fonction des besoins réels, mais pas remettre en cause les conditions d'octroi du SMONI, lesquelles sont manifestement remplies en l'espèce.

e n d r o i t

1. La décision du 23 avril 2004 de la Justice de paix de par laquelle Y a été nommé curateur de Mme X ne précise ni le but ni l'étendue de cette mesure. Cependant, par procuration datée du 18 novembre 2007, Mme X a conféré charge et procuration à Y *"pour prendre toutes mesures et effectuer toutes opérations utiles dans l'exécution de son mandat et pour la sauvegarde de ses droits, en particulier interjeter recours, requérir l'exécution de tous jugements ou décisions et accuser réception de tout acte judiciaire ou notification"*.

Y est, par conséquent, autorisé à représenter et à assister Mme X devant le Tribunal cantonal, en vertu des art. 392 et 395 CC et 13 du code de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150,1). De surcroît interjeté dans le délai et les formes prescrits (cf. art. 79 à 81 CPJA) auprès de l'autorité de recours compétente (art. 36 de la loi sur l'aide sociale; LASoc; RSF 831.0.1), le recours est recevable à la forme.

Partant, le Tribunal cantonal peut en examiner les mérites.

2. a) Aux termes de l'art. 10 CPJA, l'autorité applique le droit d'office (al. 1). Elle contrôle, d'office ou sur requête, la validité des dispositions applicables au cas d'espèce (al. 2). Elle n'applique pas les dispositions contraires au droit fédéral, à la Constitution cantonale ou à un acte législatif cantonal de rang supérieur (al. 3). Toutefois, une autorité administrative inférieure, statuant en première instance ou sur recours, doit appliquer une disposition légale, à moins que celle-ci ne soit manifestement irrégulière (al. 4).

b) En l'occurrence, la Commission sociale a considéré, d'une part, que lier un supplément automatique d'aide sociale au statut monoparental est contraire au principe constitutionnel d'égalité de traitement inscrit à l'art. 9 de la Constitution fribourgeoise (Cst. FR; RSF 10.1). D'autre part, elle a jugé que le SMONI ne repose sur aucune base légale qui permettrait de s'écarter du principe d'égalité de traitement. Il ne serait par conséquent pas applicable comme tel sur la base de l'ordonnance fixant les normes de calcul.

Ce faisant, la Commission sociale, qui est une autorité administrative inférieure, statuant en première instance puis sur réclamation, a procédé à un contrôle concret de la norme instituant le supplément monoparental d'intégration au sens de l'art. 6 de l'Ordonnance fixant les normes de calcul. Dans la mesure où elle ne prétend pas que cette dernière est manifestement irrégulière, elle a violé de manière crasse son obligation d'appliquer une disposition légale (art. 10 al. 4 CPJA). La violation de la disposition par la Commission sociale est d'autant plus choquante qu'elle n'est pas une autorité de la juridiction administrative au sens de l'art. 3 CPJA mais une autorité administrative selon les art. 2 let. b CPJA et 35 LASoc.

3. Le Tribunal cantonal est l'autorité ordinaire de la juridiction administrative (art. 3 al. 1 CPJA). En cette qualité, il peut, contrairement à une autorité administrative inférieure, contrôler, d'office ou sur requête, la compatibilité du droit fédéral, cantonal et communal avec le droit supérieur ainsi que la légalité des ordonnances cantonales (cf. BENOIT BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 195 et doctrine citée; cf. également ULRICH HAEFELIN / WALTER HALLER / HELEN KELLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 7. A., Zürich 2008, Rz. 1197, 2075). Conformément à la jurisprudence développée s'agissant du contrôle par le Tribunal fédéral de la légalité et de la constitutionnalité des ordonnances du Conseil fédéral, applicable par analogie à l'examen par le Tribunal cantonal de la légalité et de la constitutionnalité des ordonnances cantonales qui sont fondées sur une délégation législative, le Tribunal cantonal examine si le Conseil d'Etat est resté dans les limites des pouvoirs conférés par la loi. Pour autant que la loi n'autorise pas le Conseil d'Etat à s'écarter de la Constitution (fédérale et cantonale), le Tribunal cantonal est également habilité à revoir la constitutionnalité des ordonnances dépendantes.

Lorsque la délégation législative accorde au Conseil d'Etat un très large pouvoir d'appréciation pour édicter des règles par voie d'ordonnance, le Tribunal cantonal est lié par cette compétence attribuée en vertu de l'art. 111 al. 2 Cst. FR. Dans ce cas, il n'est pas habilité, lors du contrôle, à substituer sa propre appréciation à celle du Conseil d'Etat, mais il se limite à contrôler si l'ordonnance sort manifestement du cadre de la compétence législative déléguée au Conseil d'Etat ou si, pour une autre raison, elle est contraire à la loi ou à la constitution (ATF 123 II 472 consid. 4a p. 475/476 et doctrine et jurisprudence citées).

4. a) Selon l'art. 12 de la Constitution fédérale (Cst. féd.; 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 Cst. FR 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.

b) La LASoc concrétise les dispositions constitutionnelles précitées. Elle 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).

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 sociales (al. 5).

Le législateur a chargé le Conseil d'Etat d'édicter les normes de calcul de l'aide matérielle, en se référant aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale. Il consulte préalablement les commissions sociales et les milieux intéressés (art. 22a al. 1 LASoc). L'évaluation quantitative et qualitative des mesures d'insertion se fera cependant par un organe externe à l'Etat, au moins une fois par législature. Le Grand Conseil devra être informé de cette évaluation (al. 2).

c) Au regard des dispositions légales précitées, il ne fait aucun doute que l'ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle s'inscrit dans le cadre de la compétence législative déléguée au Conseil d'Etat. Par ailleurs, elle n'apparaît pas contraire à la loi ou aux Constitutions fédérale et cantonale. L'autorité intimée ne le prétend d'ailleurs pas. En revanche, elle soutient que l'art. 6 de l'ordonnance, qui prévoit un supplément monoparental, est contraire au principe constitutionnel d'égalité de traitement inscrit à l'art. 9 Cst. FR.

5. a) Suivant la recommandation de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales et après avoir consulté les commissions sociales - conformément à l'art. 22a LASoc - le Conseil d'Etat a modifié, par ordonnance du 2 mai 2006, les normes pour le calcul de l'aide matérielle octroyée aux personnes dans le besoin.

Le principal objectif de la révision a été de, renforcer l'orientation de l'aide sociale vers l'insertion professionnelle et l'intégration sociale. Pour y parvenir, priorité a été donnée aux mesures d'intégration et à l'instauration de la franchise sur le revenu, cette dernière en lieu et place des frais d'acquisition de revenu en vigueur jusqu'alors. Le montant forfaitaire mensuel pour l'entretien a été revu à la baisse, mais cette dernière a été compensée par l'octroi d'un supplément minimal d'intégration, à la condition que la personne fournisse un effort d'intégration. Un supplément pour les familles monoparentales a été introduit. Le thème des sanctions fait en outre l'objet de précisions (cf. considérant à l'ordonnance fixant les normes de calcul).

b) C'est ainsi qu'a été introduit, entre autres, un supplément monoparental d'intégration de 200 francs par mois lequel est alloué à la personne seule qui a à sa charge un ou des enfants de moins de 16 ans révolus (art. 6 de l'ordonnance fixant les normes de calcul). Contrairement à des prestations circonstanciées qui sont versées en raison de problèmes particuliers en rapport avec l'état de santé, la situation économique et familiale du bénéficiaire, il s'agit clairement d'une prestation d'intégration particulière, liée uniquement à la personne et à son statut monoparental et non pas à un besoin particulier (cf. normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale [normes CSIAS] C. 2 et C. 1). Dit en d'autres termes, dès que cette personne remplit les conditions fixées à son octroi, c'est-à-dire si elle a à charge un enfant de moins de seize ans révolus, le SMONI de 200 francs doit lui être alloué, nonobstant le fait qu'elle touche éventuellement d'autres prestations au titre de la LASoc. La seule réserve est celle prévue à l'art. 7 al. 2 LASoc selon lequel le montant mensuel maximal résultant du cumul de suppléments d'intégration et de franchise sur le revenu est fixé à 850 francs par ménage.

c) En l'occurrence, la recourante est mère d'un enfant, né le 2005, qu'elle élève seule. Manifestement, elle remplit les conditions au sens de l'art. 6 de l'ordonnance fixant les normes de calcul. Elle a par conséquent droit au SMONI indépendamment de l'octroi des 400 francs par mois pour la couverture des frais de garde, des frais de repas par 40 francs/mois et de la franchise sur le revenu de 240 francs/mois, pour autant que le montant mensuel maximal prévu à l'art. 7 al. 2 LASoc ne soit pas dépassé.

Pour le reste, les exemples cités à l'appui par l'autorité intimée pour justifier le refus de l'octroi du supplément monoparental à la recourante sont sans pertinence. Il tombe, en effet, sous le sens, que, sauf à tomber dans l'arbitraire, on ne saurait comparer la situation de la recourante avec celle d'un couple avec un enfant, un couple âgé sans enfant ou encore avec un parent seul ayant en charge un collégien de 17 ans. Les difficultés pratiques dans l'organisation du travail et les frais liés au statut monoparental d'une personne active professionnellement en charge d'un enfant en bas-âge ne peuvent pas être assimilés à ceux incombant aux cas cités à titre d'exemple.

6. Il ressort des considérants qui précèdent qu'en refusant d'octroyer un supplément monoparental à la recourante, l'autorité intimée a manifestement violé l'art. 6 de l'ordonnance fixant les normes de calcul. La décision entreprise doit en conséquence être annulée et le recours admis, en tous points. Partant, la Commission sociale est tenue de verser le supplément monoparental d'intégration de 200 francs par mois à la recourante, à compter du mois de septembre 2007.

7. La recourante n'a pas fait appel à un mandataire professionnel pour défendre ses intérêts. Elle n'a donc pas droit à une indemnité de partie bien qu'elle obtienne gain de cause (art. 137 et 140 CPJA).

Aucun frais de procédure ne peut être exigé de l'autorité intimée, conformément à l'art. 133 CPJA.

l a C o u r a r r ê t e :

I. Le recours est admis.

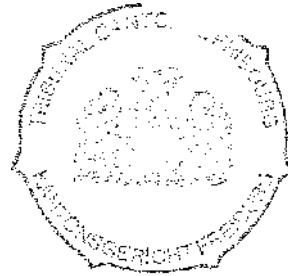
Partant, la décision du 7 novembre 2007 de la Commission sociale de est annulée.

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

III. Aucune indemnité de partie n'est octroyée.

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

Givisiez, le 17 décembre 2009/mwu



La Présidente :

A handwritten signature in black ink, appearing to be "M. Muzo", written over a horizontal line.

Cet arrêt est notifié à la recourante, par son curateur, à l'autorité intimée, avec son dossier en retour, ainsi qu'au Service de l'action sociale.

21 décembre 2009