



**POUVOIR JUDICIAIRE  
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG  
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC  
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 630, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00

[www.fr.ch/tc](http://www.fr.ch/tc)

603 2025 210

## **Arrêt du 26 mars 2026**

### **III<sup>e</sup> Cour administrative**

#### **Composition**

Présidente : Dominique Gross  
Juges : Dina Beti, Johannes Frölicher  
Greffier-rapporteur : Julien Delaye

#### **Parties**

**A. \_\_\_\_\_, recourant**

contre

**RÉSEAU SANTÉ ET SOCIAL DE LA VEVEYSE, autorité intimée**

#### **Objet**

Droit social – Indemnité forfaitaire pour l'aide et les soins à domicile –  
Notion de voisinage immédiat

Recours du 22 décembre 2025 contre la décision du 15 décembre  
2025

## considérant en fait

A. Par décision du 24 octobre 2025, la Commission pour les soins et l'aide familiale à domicile du Réseau Santé et Social du district de la Veveyse (ci-après: la Commission) a refusé d'accorder à A. \_\_\_\_\_, domicilié à B. \_\_\_\_\_, une indemnité forfaitaire pour l'aide qu'il prodigue à sa mère, C. \_\_\_\_\_, domiciliée à D. \_\_\_\_\_. Elle a considéré que l'intéressé ne faisait pas ménage commun avec sa mère ni ne vivait dans son voisinage immédiat au sens de l'art. 4 al. 2 du règlement du 2 mai 2018 concernant l'octroi d'une indemnité forfaitaire pour l'aide à domicile (ci-après: le règlement), de sorte que les conditions d'octroi de ladite indemnité n'étaient pas remplies. Elle a en outre renvoyé à sa précédente décision du 22 avril 2025, par laquelle elle avait déjà refusé une première demande du 6 mars 2025 pour les mêmes motifs.

B. Le 4 novembre 2025, A. \_\_\_\_\_ a formé réclamation auprès de la Commission contre cette décision. Il a fait valoir que les notions de "ménage commun" et de "voisinage immédiat", telles que prévues par le règlement, étaient appliquées de manière trop restrictive. Il a en outre relevé qu'aucun document relatif à l'évaluation de la situation ne lui avait été transmis. Il a exposé assister sa mère en effectuant notamment les courses, la préparation des repas, les démarches administratives, en l'aidant dans la prise de médicaments, en l'accompagnant à ses rendez-vous médicaux ainsi qu'en assurant sa sécurité par une surveillance quotidienne.

C. Par décision sur réclamation du 15 décembre 2025, la Commission a rejeté la réclamation et confirmé son refus d'octroyer l'indemnité forfaitaire, au motif que les conditions de l'art. 4 al. 2 du règlement n'étaient pas remplies. Elle a indiqué avoir examiné l'ensemble des arguments soulevés, mais devoir refuser la prestation pour des raisons d'égalité de traitement. Elle s'est référée à un arrêt du Tribunal cantonal s'agissant du critère de la distance entre le domicile du requérant et celui de la personne assistée. Elle a en outre soutenu que les deux domiciles devaient se situer dans le canton de Fribourg. Enfin, elle a précisé que les activités telles que la préparation des repas, les tâches ménagères, les courses, l'aide administrative ou encore l'accompagnement à des rendez-vous extérieurs ne relevaient pas des critères pour l'évaluation des besoins d'assistance.

D. Par acte du 19 décembre 2025, l'intéressé interjette recours auprès du Tribunal cantonal contre cette décision, concluant à son annulation et à l'octroi de l'indemnité requise. Il fait valoir qu'il fournit à sa mère une aide quotidienne, régulière, importante et durable, lui permettant de demeurer à domicile. Bien que domicilié à une distance d'environ 2 km (soit un trajet d'environ deux minutes en voiture), il indique se rendre chez sa mère trois à quatre fois par jour. Il conteste dès lors qu'une telle distance puisse justifier un refus de la prestation. Il soutient par ailleurs que refuser l'indemnité en raison d'un domicile situé dans le canton de Vaud engendre des inégalités inacceptables et contraires aux objectifs de la législation applicable. À l'appui de son recours, il produit une attestation médicale relative aux besoins d'assistance de sa mère.

E. Dans ses observations du 16 février 2026, la Commission conclut au rejet du recours, en se référant à la motivation de la décision attaquée.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné.

F. Il sera fait état des arguments développés par les parties à l'appui de leurs conclusions, dans les considérants en droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la résolution du litige.

## en droit

1.

Déposé dans le délai et les formes prescrits par le destinataire de la décision attaquée conformément aux art. 79 à 81 et 114 al. 1 let. d du code fribourgeois du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), ainsi qu'à l'art. 9 al. 3 de la loi fribourgeoise du 12 mai 2016 sur l'indemnité forfaitaire (LIF; RSF 830.1), et après épuisement de la voie de la réclamation préalable, le recours est recevable. L'avance de frais ayant en outre été versée en temps utile, le Tribunal peut entrer en matière sur les mérites du recours.

2.

Selon l'art. 77 al. 1 CPJA, le recours devant l'autorité de céans peut être formé pour violation du droit, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ainsi que pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). En revanche, dès lors qu'aucune des hypothèses prévues à l'art. 78 al. 2 let. a à c CPJA n'est réalisée en l'espèce, le Tribunal cantonal ne revoit pas l'opportunité de la décision attaquée.

3.

3.1. Les mesures prévues par le législateur cantonal dans le cadre du concept Senior+, dans lequel s'inscrit la LIF, visent notamment à permettre à la personne concernée, pour autant que tel soit son choix et que cela apparaisse raisonnablement admissible, de demeurer à domicile et de préserver son indépendance, avec le soutien de son entourage.

Dans cette perspective, la LIF prévoit l'octroi d'une indemnité forfaitaire, soit une aide financière accordée aux parents et aux proches qui apportent une aide régulière, importante et durable à une personne impotente pour lui permettre de vivre à domicile (art. 1 LIF).

Les conditions d'octroi de cette indemnité sont fixées par un règlement adopté par l'Association des communes du district (art. 3 et 7 LIF), tandis que son montant est arrêté par le Conseil d'État (art. 6 LIF).

Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la LIF reprend, pour l'essentiel, les dispositions correspondantes de l'ancienne loi fribourgeoise du 8 septembre 2005 sur l'aide et les soins à domicile (LASD), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2017, sans y apporter de modifications substantielles (cf. message 2013-DSAS-77 du Conseil d'Etat du 24 mars 2015 accompagnant le projet de loi sur les seniors, le projet de loi sur les prestations médico-sociales et le projet de loi sur l'indemnité forfaitaire, ch. 6.1).

3.2. L'Association des communes pour l'organisation médico-sociale du district de la Veveyse a adopté, le 2 mai 2018, un règlement concernant l'octroi d'une indemnité forfaitaire pour l'aide à domicile (ci-après: le règlement; disponible sur [www.rssv.ch](http://www.rssv.ch), rubrique santé > centre de coordination > indemnités forfaitaires, consulté le 26 mars 2026).

Selon l'art. 2 du règlement, une indemnité forfaitaire est accordée aux parents et aux proches qui fournissent à domicile une aide régulière, importante et durable à une personne impotente si les conditions des art. 4 à 7 du règlement sont remplies.

Aux termes de l'art. 3 du règlement, cette aide doit permettre de réduire de façon substantielle l'intervention régulière d'un service d'aide et de soins à domicile ou d'éviter respectivement l'hospitalisation ou l'hébergement de la personne impotente dans un établissement médico-social ou une autre institution.

L'octroi de l'indemnité est notamment subordonné à la condition que la personne aidante fasse ménage commun avec la personne impotente ou vive dans le voisinage immédiat de celle-ci (art. 4 al. 2 du règlement).

Selon l'art. 5 du règlement, est impotent celui qui, en raison d'une maladie ou d'un handicap, est atteint dans sa santé physique ou mentale et a besoin, de façon importante, régulière et durable d'aide pour accomplir les actes ordinaires de la vie, les soins corporels et d'éventuels soins infirmiers. L'aide est régulière lorsqu'elle est apportée quotidiennement, hormis les jours d'absence du domicile. L'aide est permanente lorsqu'elle est nécessaire sans interruption notable, durant une période d'au moins soixante jours.

Enfin, l'art. 7 du règlement prévoit que la personne impotente doit avoir élu son domicile principal et fiscal dans le canton depuis deux ans au moins avant le dépôt de la demande d'octroi de l'indemnité forfaitaire (al. 1). La demande ne peut être déposée auprès de la commission que si la personne impotente possède son domicile légal dans le district (al. 2).

4.

4.1. Il convient, dans un premier temps, de relever que le règlement subordonne l'exigence de domicile dans le canton exclusivement à la personne impotente. En effet, l'art. 2 du règlement renvoie aux conditions fixées aux art. 4 à 7, lesquelles prévoient uniquement que la personne aidée doit être domiciliée dans le canton de Fribourg depuis au moins deux ans. Aucune disposition ne prévoit en revanche que la personne aidante doive également y être domiciliée.

Dans ces conditions, l'autorité intimée ne saurait déduire d'un arrêt du Tribunal cantonal – quand bien même celui-ci mentionnerait que la personne aidante doit être domiciliée dans le canton – l'existence d'une condition supplémentaire qui ne ressort pas du texte réglementaire. Une telle interprétation reviendrait en effet à compléter le règlement, ce qui excède le pouvoir d'application de l'autorité. Au demeurant, l'arrêt 603 2018 158 du 1<sup>er</sup> février 2019 (consid. 2.3), auquel elle se réfère, a été rendu dans le contexte de la condition du voisinage immédiat au sens de l'art. 4 al. 2 du règlement, et ne saurait dès lors fonder une exigence générale relative au domicile de la personne aidante.

Au demeurant, l'introduction d'une exigence de domicile de la personne aidante dans le canton serait susceptible d'engendrer des situations manifestes d'inégalité de traitement, en particulier dans les régions limitrophes. Il en résulterait que des personnes impotentes, bien que résidant à proximité immédiate de leur aidant, pourraient être exclues du bénéfice de la prestation pour le seul motif que celui-ci se trouve du "mauvais côté" de la frontière cantonale. Une telle conséquence apparaît difficilement conciliable avec le but poursuivi par l'art. 3 du règlement, qui vise à permettre aux personnes impotentes de demeurer à domicile. Cette finalité rattache en effet la prestation avant tout à la situation de la personne aidée, notamment à son degré d'impotence, à ses besoins d'assistance, à l'existence de liens familiaux ou personnels, ainsi qu'à son domicile.

Enfin, il y a lieu de relever que l'exigence de proximité géographique est déjà réglée de manière exhaustive à l'art. 4 al. 2 du règlement. Il n'y a dès lors pas lieu d'y ajouter, par voie d'interprétation, une condition supplémentaire fondée sur le domicile de la personne aidante.

4.2. Le règlement subordonne ensuite l'octroi d'une indemnité forfaitaire au fait que la personne aidante fasse ménage commun avec la personne impotente ou vive dans le voisinage immédiat de celle-ci (art. 4 al. 2 du règlement).

4.2.1. En l'espèce, la distance séparant les domiciles du recourant et de sa mère est de 2.2 km (soit environ 3 minutes en voiture) selon l'application ViaMichelin, respectivement de 2.1 km (également environ 3 minutes en voiture) selon l'application Mappy, et environ 2 minutes selon le recourant.

Se pose dès lors la question de savoir si une telle distance permet encore de retenir l'existence d'un voisinage immédiat au sens de l'art. 4 al. 2 du règlement.

4.2.2. Sous l'ancien droit, le Tribunal cantonal a entériné les recommandations émises le 7 mai 1993 par la Commission cantonale des soins et de l'aide familiale à domicile s'agissant de la définition du voisinage immédiat (cf. arrêts TA FR 3A 1998 175 du 17 septembre 1999 et 3A 1995 15 du 24 octobre 1995).

Selon ces recommandations, l'immédiateté du voisinage constitue une notion géographique impliquant que le lieu de vie de la personne impotente et celui de la personne aidante soient juxtaposés ou, à tout le moins, très proches l'un de l'autre, par exemple au sein d'un même groupe d'habitations formant un quartier, que ce soit en milieu urbain ou villageois.

La commission retient pour sa part qu'une distance maximale d'un kilomètre doit être respectée pour admettre l'existence d'un voisinage immédiat. Dans sa réponse au recours, elle indique en effet que, selon sa pratique, le domicile de la personne aidante doit se situer au plus à 1 km de celui de la personne impotente, en se référant notamment à l'arrêt du TC FR 603 2018 158 du 1<sup>er</sup> février 2019.

Dans cet arrêt, le Tribunal cantonal a retenu que les notions de ménage commun et de voisinage immédiat ne sauraient être interprétées de manière extensive, tout en précisant que, lorsque la commission concernée admet dans sa pratique qu'un voisinage immédiat peut être retenu jusqu'à une distance d'un kilomètre, il se justifie de s'y référer pour des motifs d'égalité de traitement et de sécurité du droit. Dès lors que tant le texte de l'art. 4 al. 2 du règlement que la pratique de la Commission du district de la Veveyse sont identiques, la Cour ne voit aucune raison de s'écarter de cette jurisprudence.

4.2.3. Il sied encore de relever, dans ce contexte, que le message du Conseil d'État accompagnant l'adoption de la LIF ne contient aucune précision quant à la notion de voisinage immédiat ni quant à l'existence d'une éventuelle distance maximale entre le domicile de la personne impotente et celui de la personne aidante. Le message se limite en effet à indiquer que l'indemnité forfaitaire vise à soutenir l'aide apportée par les proches afin de permettre le maintien à domicile (cf. Message 2013-DSAS-77, ch. 3.3, p. 9), sans définir les modalités concrètes d'octroi de cette prestation. Il précise par ailleurs que la loi reprend, pour l'essentiel, les dispositions de l'ancienne législation (ch. 6.1; cf. ég. *supra* consid. 3.1), laissant ainsi aux règlements adoptés par les associations de communes le soin de fixer les conditions d'octroi.

Il en résulte que, dans la mesure où des notions identiques ont été reprises, rien ne s'oppose à ce que la Cour de céans s'inspire des recommandations et de la jurisprudence développée sous l'empire de l'ancien droit.

4.2.4. En l'espèce, une distance de plus de 2 km ne saurait manifestement être qualifiée de voisinage immédiat.

Déjà d'un point de vue littéral, l'adjectif "immédiat" renvoie à ce qui est sans intermédiaire, directement adjacent ou situé dans un rapport de proximité très étroit. Il ne vise ainsi pas une simple proximité relative, ni même un éloignement modéré, mais une contiguïté spatiale telle qu'elle permette de considérer que les deux lieux de vie s'inscrivent dans un même environnement de voisinage au sens concret du terme.

Cette compréhension ressort du reste de la jurisprudence cantonale précitée et des recommandations auxquelles celle-ci se réfère, selon lesquelles le voisinage immédiat suppose que les lieux de vie soient juxtaposés ou, à tout le moins, très proches l'un de l'autre, par exemple au sein d'un même groupe d'habitations, d'un même quartier ou d'un même noyau villageois. Une distance de plus de 2 km excède clairement ce cadre. Elle implique non seulement un éloignement géographique non négligeable, mais également, en pratique, un déplacement distinct, qui ne peut plus être assimilé à l'intervention d'une personne vivant dans le voisinage immédiat.

Le fait qu'un tel trajet puisse être parcouru en quelques minutes en voiture n'y change rien. Le règlement ne se fonde ni sur la durée d'un déplacement motorisé, variable selon les circonstances, ni sur l'accessibilité routière, mais sur une notion de proximité résidentielle immédiate. Admettre qu'une distance de plus de 2 km puisse encore entrer dans cette notion reviendrait à substituer au critère topographique du voisinage immédiat un simple critère de facilité de déplacement, dépourvu de base réglementaire, et conduirait à vider la condition posée à l'art. 4 al. 2 du règlement d'une large part de sa portée propre.

Il convient encore de relever que, si la pratique de la Commission fixe la limite du voisinage immédiat à 1 km au plus, une distance supérieure à 2 km ne se situe pas à la frontière de ce seuil, mais à plus du double de celui-ci. Il ne s'agit dès lors pas d'un cas limite appelant une appréciation nuancée, mais d'une situation se situant nettement en dehors de ce qui peut encore être raisonnablement compris comme relevant du voisinage immédiat. La condition réglementaire doit ainsi être tenue pour manifestement non réalisée.

4.2.5. Il est vrai que l'on peut s'interroger sur la pleine adéquation du critère du voisinage immédiat avec le but de la législation, qui vise à favoriser le maintien à domicile des personnes âgées. Le message du Conseil d'État souligne en effet que "le soutien du maintien à domicile est un pilier fondamental du projet Senior+" et qu'il repose notamment sur l'appui des proches aidants (cf. Message 2013-DSAS-77, ch. 3.3, p. 9). Il met toutefois également en évidence la nécessité d'une organisation cohérente et coordonnée des prestations, fondée sur des critères uniformes (ch. 3.2, p. 8).

Or, le terme retenu par le règlement – à savoir celui de "voisinage immédiat" – a été repris de manière uniforme dans les différents districts et correspond à une notion dont la portée a été précisée de longue date par la pratique administrative et la jurisprudence. Une extension de cette notion au-delà de ses limites usuelles ne saurait être opérée par voie d'interprétation sans vider la condition réglementaire de sa substance.

Si les autorités compétentes entendaient adopter une approche plus souple, il leur appartiendrait de modifier les règlements ou d'édicter de nouvelles recommandations, à l'instar de celles adoptées en 1993. Il n'incombe en revanche pas au Tribunal cantonal de procéder à une telle adaptation, même si la pratique actuelle peut apparaître restrictive au regard de l'évolution des besoins sociaux et du but de la législation.

4.2.6. Enfin, le grief du recourant selon lequel d'autres districts appliqueraient une pratique plus généreuse ne saurait être suivi. La compétence en matière de réglementation a été dévolue aux associations de communes, lesquelles disposent d'une certaine autonomie dans l'application du droit.

Or, rien ne permet de retenir que l'association compétente pour le district de la Veveyse ne s'en tiendrait pas à une pratique constante et respectueuse du principe d'égalité de traitement. Une éventuelle diversité des pratiques entre districts ne constitue au demeurant pas, en soi, une violation de ce principe, dès lors qu'elle découle de l'autonomie organisationnelle reconnue aux associations de communes dans le cadre du dispositif légal (cf. Message 2013-DSAS-77, ch. 5.1.2, p. 17).

4.2.7. Au vu de ce qui précède, la condition du voisinage immédiat au sens de l'art. 4 al. 2 du règlement ne saurait être considérée comme réalisée.

4.3. Le recourant fait encore valoir que l'évaluation de la situation médicale par une infirmière ne ressort pas des documents transmis par la Commission et soutient que les conditions de l'art. 5 du règlement seraient remplies.

Cela étant, dès lors que le recours doit être rejeté pour les motifs exposés ci-dessus, concrètement en raison du non-respect de la condition du voisinage immédiat, il n'y a pas lieu d'examiner ce grief plus avant.

5.

5.1. Au vu de ce qui précède, le recours est mal fondé et doit être entièrement rejeté.

5.2. Le recourant, qui succombe, supporte les frais de procédure (art. 131 CPJA). Ceux-ci sont arrêtés à CHF 800.- conformément aux art. 1 et 2 du tarif fribourgeois du 17 décembre 1991 sur les frais de procédure et les indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif JA; RSF 150.12). Ils sont compensés avec l'avance de frais du même montant versée le 27 janvier 2026.

*(dispositif en page suivante)*

**la Cour arrête :**

- I. Le recours est rejeté.
- II. Des frais de procédure, de CHF 800.-, sont mis à la charge du recourant. Ils sont compensés par l'avance de frais de même montant versée.
- III. Notification.

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

La fixation du montant des frais de procédure peut, dans un délai de 30 jours, faire l'objet d'une réclamation auprès de l'autorité qui a statué, lorsque seule cette partie de la décision est contestée (art. 148 CPJA).

Fribourg, le 26 mars 2026/jfr

La Présidente

Le Greffier-rapporteur