Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C_233/2019

Arrêt du 28 mai 2020

Ire Cour de droit social

Composition
MM. les Juges fédéraux Maillard, Président,
Wirthlin et Abrecht.
Greffière : Mme Fretz Perrin.

Participants à la procédure
Commune de Fribourg,
Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg,
agissant par le Conseil communal de la Ville de Fribourg, Place de l'Hôtel-de-Ville 3, 1700 Fribourg, et par la Commission sociale de la Ville de Fribourg, rue de l'Hôpital 2, 1700 Fribourg,
recourante,

contre

A._____,
représentée par Bucofras, Consultation juridique pour étrangers,
intimée.

Objet
Aide sociale (suppression),

recours contre le jugement du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour des assurances sociales, du 25 février 2019 (605 2018 102).

Faits :

A.

A.a. A._____, née en 1974, est domiciliée à Fribourg où elle vit avec sa fille, B._____, née en 2001. Elle a bénéficié de prestations d'aide sociale depuis 2011, sous la forme d'aide matérielle et de diverses mesures d'insertion professionnelle. Après s'être séparée du père de sa fille, elle a notamment perçu depuis 2015 une aide matérielle couvrant le budget de la famille monoparentale qu'elle forme avec celle-ci.
Le 12 octobre 2017, le service de l'aide sociale de la Ville de Fribourg (ci-après: le SASV) a posé à A._____ de nombreuses questions précises relatives à sa situation financière et à celle de sa fille, plus particulièrement en lien avec des pensions alimentaires, une demande de bourse d'études, divers mouvements constatés sur des comptes bancaires, ainsi que sur des transferts d'argent vers des tiers à l'étranger. L'intéressée a répondu à certaines questions posées, a fourni des explications et a produit plusieurs documents.

A.b. Par décision du 30 novembre 2017, la commission sociale de la Ville de Fribourg (ci-après: la commission sociale) a supprimé l'octroi de toute aide matérielle, avec effet au 1 er octobre 2017, au motif que la situation d'indigence de A._____ n'était pas ou plus rendue vraisemblable ainsi qu'en raison de multiples manquements constatés (absence d'efforts particuliers d'insertion et de collaboration, retard dans les démarches pour faire valoir le droit de sa fille à une bourse d'études et à des pensions alimentaires, omission d'annoncer plusieurs comptes bancaires et postaux, omission d'annoncer plusieurs séjours à

l'étranger, notamment en Belgique, omission d'annoncer des transferts d'argent à l'étranger, utilisation à d'autres fins de l'aide matérielle accordée pour les frais médicaux). Par la même décision, la commission sociale a exigé le remboursement d'un montant de 18'313 fr. 05, correspondant à l'aide matérielle perçue indûment. Par décision du 1 er mars 2018, la commission sociale a rejeté la réclamation formée par A._____ contre la décision du 30 novembre 2017.

B.
Par jugement du 25 février 2019, la I re Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Fribourg a partiellement admis, dans la mesure où il était recevable, le recours formé par A._____ contre la décision sur réclamation du 1 er mars 2018 (I); elle a annulé cette décision en tant qu'elle confirmait la suppression de l'octroi de toute aide matérielle, avec effet au 1 er octobre 2017, et a renvoyé la cause à la commission sociale pour qu'elle rende une nouvelle décision d'octroi d'aide matérielle, au sens des considérants (II); en outre, elle a modifié la décision du 30 novembre 2017 en ce sens que l'intéressée est astreinte à restituer un montant de 8'462 fr. 70 correspondant à des prestations d'aide sociale perçues indûment (III).

C.
La Commune de Fribourg, représentée par son conseil communal et par sa commission sociale, forme un recours en matière de droit public contre ce jugement, en concluant à sa réforme en ce sens que la suppression des prestations d'aide matérielle, avec effet au 1 er octobre 2017, soit confirmée; elle demande en outre l'octroi de l'effet suspensif à son recours.
La cour cantonale indique n'avoir pas de remarques particulières à formuler sur le recours. L'intimée conclut implicitement au rejet du recours.

D.
Par ordonnance du 12 juin 2019, le juge instructeur a admis la requête d'effet suspensif.

Considérant en droit :

1.
Le jugement attaqué a été rendu par un tribunal supérieur statuant en dernière instance cantonale (art. 86 al. 1 let. d LTF) dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) ne tombant pas sous le coup de l'une des exceptions de l'art. 83 LTF, de sorte qu'il peut en principe faire l'objet d'un recours en matière de droit public.

2.

2.1. Le Tribunal fédéral examine d'office sa compétence (art. 29 al. 1 LTF). Il contrôle librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (**ATF 134 III 379** consid. 1 p. 381 et la jurisprudence citée). Toutefois, conformément à l'art. 42 al. 1 et 2 LTF, dans la mesure où elles ne sont pas immédiatement données, le recourant doit exposer en quoi les conditions de recevabilité sont réunies, en particulier en quoi il a qualité pour recourir, sous peine d'irrecevabilité (**ATF 133 II 353** consid. 1 p. 356 et les références citées).

2.2. L'acte de recours est signé par le syndic de la commune de Fribourg et la secrétaire communale, ainsi que par la présidente et le secrétaire de la commission sociale de la Ville de Fribourg. Au début du mémoire, il est précisé qu'il s'agit d'un recours de droit public (recte: recours en matière de droit public) interjeté par la Commune de Fribourg, représentée par son conseil communal et sa commission sociale.

2.3. La commission sociale déduit son pouvoir d'agir en justice pour la commune de Fribourg des art. 19 et 20 de la loi cantonale du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1). Selon l'art. 19 al. 1 LASoc, les communes créent une commission sociale composée de cinq à neuf membres. La commission sociale décide de l'octroi, du refus, de la modification, de la suppression et du remboursement de l'aide matérielle relevant de l'art. 7; elle en détermine la forme, la durée et le montant (art. 20 al. 1 LASoc). La question de savoir si ces dispositions confèrent à la commission sociale le pouvoir d'agir en justice pour la commune de Fribourg peut demeurer ouverte. En effet, aux termes de l'art. 60 al. 1 de la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1), le conseil communal représente la commune envers les tiers. Il lui incombe notamment de soutenir les procès auxquels la commune est partie (art. 60 al. 3 let. g LCo). Les actes du conseil communal sont signés par le syndic et le secrétaire communal ou par leurs remplaçants et munis du sceau communal (art. 83 al. 1, 1re phrase, LCo). Les actes signés par ces personnes engagent la commune, à moins que celle-là ne prouve que les signataires de l'acte ont excédé leurs pouvoirs d'une manière reconnaissable pour les tiers (art. 83 al. 2 LCo). En l'occurrence, la commune de Fribourg est donc valablement représentée par le conseil communal, lui-même engagé par les signatures du syndic et de la secrétaire communale.

2.4. Selon l'art. 89 al. 2 let. c LTF, les communes et autres collectivités publiques ont qualité pour recourir en invoquant la violation de garanties qui leur sont reconnues par les Constitutions cantonale ou fédérale. Dans certains cas, les communes peuvent aussi agir sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF, notamment lorsqu'elles sont

touchées de la même manière qu'un particulier (**ATF 140 V 328** consid. 4.1 p. 329 s.; **138 I 143** consid. 1.3.1 p. 149; **134 II 45** consid. 2.2.1 p. 47).
En l'occurrence, la commune recourante se plaint de ce que le juge-ment attaqué lui impose des obligations financières contraires à ses intérêts. Elle se prévaut aussi de l'autonomie dont elle bénéficie dans le domaine de l'aide sociale. Il y a donc lieu de lui reconnaître la qualité pour recourir tant sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF (**ATF 140 V 328** précité, consid. 6 p. 333 ss; arrêt 8C_764/2015 du 11 avril 2016 consid. 3.3) que sur la base de l'art. 89 al. 2 let. c LTF, étant précisé que la question de savoir si elle est réellement autonome dans le domaine considéré relève du fond (**ATF 141 I 36** consid. 1.2.4 p. 41; **140 V 328** déjà cité, consid. 4.1 p. 330; **135 I 43** consid. 1.2 p. 45).

2.5.

2.5.1. Le recours est recevable contre les décisions finales, à savoir contre les décisions qui mettent fin à la procédure (art. 90 LTF), et contre les décisions partielles, soit celles qui statuent sur un objet dont le sort est indépendant de celui qui reste en cause (art. 91 let. a LTF) ou qui mettent fin à la procédure à l'égard d'une partie des consorts (art. 91 let. b LTF). Les décisions préjudicielles et incidentes autres que celles concernant la compétence ou les demandes de récusation (cf. art. 92 LTF) ne peuvent faire l'objet d'un recours que si elles peuvent causer un préjudice irréparable (art. 93 al. 1 let. a LTF) ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 93 al. 1 let. b LTF).

2.5.2. En règle générale, une décision de renvoi ne met pas fin à la procédure (**ATF 133 V 477** consid. 4.2 p. 482; arrêt 8C_819/2017 du 25 septembre 2018 consid. 1.2.1 non publié in **ATF 144 V 354**) et n'est pas non plus de nature à causer un préjudice irréparable aux parties, le seul allongement de la durée de la procédure ou le seul fait que son coût s'en trouve augmenté n'étant pas considéré comme constitutif d'un tel dommage (**ATF 133 V 477** précité consid. 5.2.1 et 5.2.2 p. 483). Néanmoins, si l'arrêt de renvoi ne laisse aucune latitude de jugement à l'autorité administrative appelée à statuer (à nouveau), il est assimilé à une décision finale et peut, de ce fait, faire l'objet d'un recours en matière de droit public (**ATF 144 V 280** précité consid. 1.2 p. 283; **135 V 141** consid. 1.1 p. 143; arrêt 9C_611/2015 du 8 mars 2016 consid. 1.2). Lorsque l'autorité administrative à laquelle la cause est renvoyée dispose de la qualité pour recourir au Tribunal fédéral, elle doit également pouvoir attaquer un arrêt de renvoi lui enjoignant de rendre une décision qu'elle juge contraire au droit; à défaut, elle subirait en effet un préjudice irréparable au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, étant contrainte de rendre une décision qu'elle considère comme contraire au droit sans pouvoir ensuite la remettre en cause devant l'autorité de recours, respectivement devant le Tribunal fédéral (**ATF 144 IV 377** consid. 1 p. 379; **142 V 26** consid. 1.2 p. 28 s.).

2.5.3. En l'espèce, le jugement attaqué s'analyse - s'agissant du chiffre II de son dispositif, seul contesté devant le Tribunal fédéral - comme une décision de renvoi qui, en tant qu'elle considère que, sur le principe, le droit à une aide sociale ne pouvait pas être nié à compter du 1 er octobre 2017 et que l'intimée peut prétendre à des prestations rétroactives correspondant à la prise en charge d'éventuelles dettes alors contractées et susceptibles de fragiliser sa situation, est de nature à causer à la recourante un préjudice irréparable en la contraignant à rendre une décision qu'elle considère comme contraire au droit. En effet, elle ne pourrait alors pas attaquer sa propre décision devant le Tribunal cantonal, faute de lésion formelle (formelle Beschwer), et l'intimée n'aurait quant à elle pas de raison de porter devant cette instance une décision qui lui serait favorable, de sorte que la fausse application du droit ne pourrait en définitive pas être corrigée (**ATF 142 V 26** précité consid. 1.2 p. 28 s.; **133 V 477** précité consid. 5.2.4 p. 484 s.).

2.6. Il convient dès lors d'entrer en matière sur le recours, qui a été formé en temps utile (art. 100 al. 1 LTF) et dans les formes requises (art. 42 LTF).

3.
Le Tribunal fédéral statue sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas visés à l'art. 105 al. 2 LTF. Selon l'art. 97 al. 1 LTF, le recours ne peut critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (**ATF 145 V 188** consid. 2 p. 190; **142 II 355** consid. 6 p. 358). Lorsque la partie recourante entend s'en prendre aux faits ressortant de l'arrêt entrepris, elle doit établir de manière précise la réalisation de ces conditions (cf. art. 106 al. 2 LTF). A défaut, il n'est pas possible de tenir compte d'un état de fait qui diverge de celui qui est contenu dans l'acte attaqué (**ATF 145 V 188** consid. 2 précité; **137 II 353** consid. 5.1 p. 356).

4.

4.1. Le litige porte sur le droit de l'intimée à l'aide sociale à compter du 1er octobre 2017.

4.2. Selon la jurisprudence, une commune bénéficie de la protection de son autonomie dans les domaines que le droit cantonal ne règle pas de manière exhaustive, mais laisse en tout ou partie dans la sphère communale, lui accordant une liberté de décision importante. Le domaine d'autonomie protégé peut consister dans la faculté d'adopter ou d'appliquer des dispositions de droit communal ou encore dans une

certaine liberté dans l'application du droit fédéral ou cantonal. Pour être protégée, l'autonomie ne doit pas nécessairement concerner l'ensemble d'une tâche communale, mais uniquement le domaine litigieux. L'existence et l'étendue de l'autonomie communale dans une matière concrète sont déterminées essentiellement par la Constitution et la législation cantonales (**ATF 135 I 43** consid. 1.2 p. 45; **133 I 128** consid. 3.1 p. 130 s.; **129 I 313** consid. 5.2 p. 320, 410 consid. 2.1 p. 413).

4.3. Comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le relever, les dispositions de la LASoc comportent des notions juridiques indéterminées et confèrent à la commune - qui, par sa commission sociale, décide de l'octroi, du refus, de la modification, de la suppression et du remboursement de l'aide matérielle, et en détermine la forme, la durée et le montant, comme déjà exposé (cf. consid. 2.3 supra) - un certain pouvoir de décision. Lorsque la situation d'aide sociale constitue un cas particulier, qui nécessite d'examiner en détail la forme d'aide la mieux appropriée aux spécificités de la personne dans le besoin, une commune peut en effet mieux juger de l'aide nécessaire parce qu'elle connaît mieux que le canton les données locales et personnelles dont cette aide dépend largement. Dans cette mesure, les communes fribourgeoises disposent d'une autonomie dans le domaine de l'aide sociale, dont une éventuelle violation par une autorité cantonale de recours peut être soumise à l'examen du Tribunal fédéral (arrêts 8C_464/2009 du 1er février 2010 consid. 4.3.2; 8C_993/2008 du 3 juin 2009 consid. 5.2 s.; 2P.16/2006 du 1 er juin 2006 consid. 2.2).

4.4. Lorsqu'elle est reconnue autonome dans un domaine spécifique, une commune peut se plaindre d'un excès ou d'un abus du pouvoir d'appréciation ou d'une fausse application par l'autorité cantonale des normes de droit fédéral, cantonal et communal régissant le domaine en cause, étant précisé que le Tribunal fédéral ne revoit l'application du droit cantonal et communal que sous l'angle restreint de l'arbitraire (**ATF 140 I 285** consid. 4.2 p. 293; **129 I 410** consid. 2.3 p. 414 et les références; arrêts 2C_849/2019 du 10 février 2020 consid. 3.1).

5.

5.1. Selon l'art. 12 Cst., 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 fribourgeoise (RS 131.219) 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.

5.2. La LASoc régit l'aide sociale accordée par les communes et l'Etat aux personnes domiciliées, séjournant ou de passage dans le canton (art. 1 al. 1 LASoc). Elle a pour but de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale de la personne dans le besoin (art. 2 LASoc). Une personne est considérée dans le besoin lorsqu'elle éprouve des difficultés sociales ou lorsqu'elle ne peut subvenir à son entretien, d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens (art. 3 LASoc). Selon l'art. 4 al. 1 et 4 LASoc, l'aide sociale comprend notamment l'aide matérielle, qui est une prestation allouée en espèces, en nature ou sous la forme d'un contrat d'insertion sociale. L'art. 22a al. 1 LASoc dispose que le Conseil d'Etat édicte les normes de calcul de l'aide matérielle, en se référant aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Le Conseil d'Etat a fait usage de cette délégation de compétence en arrêtant l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (ci-après: ordonnance relative à l'aide matérielle; RSF 831.0.12). Selon l'art. 11 de cette ordonnance, la couverture des besoins fondamentaux comprend, outre le montant forfaitaire mensuel pour l'entretien - fixé à l'art. 2 de l'ordonnance en fonction du nombre de personnes dans la ménage -, les frais de logement (y compris les charges courantes) et les frais médicaux de base (y compris les frais dentaires de maintien).

5.3. Selon l'art. 5 LASoc, l'aide sociale n'est accordée que dans la mesure où la personne dans le besoin ne peut pas être entretenue par sa famille ou ses proches conformément aux dispositions du code civil suisse ou de la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe ou ne peut pas faire valoir d'autres prestations légales auxquelles elle a droit. Cette réglementation correspond au principe de subsidiarité, qui signifie que l'aide sociale n'intervient que si la personne ne peut pas subvenir elle-même à ses besoins et si toutes les autres sources d'aide disponible ne peuvent être obtenues à temps et dans une mesure suffisante (CSIAS, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale, 4e éd., Berne 2005 [ci-après: Normes CSIAS], A.4-1; **ATF 146 I 1** consid. 6.5 p. 6; 2P.16/2006 du 1er juin 2006 consid. 5.1).

5.4. Sous le titre "obligation de renseigner - demandeur", l'art. 24 LASoc concrétise le devoir de collaboration du demandeur d'aide (cf. Normes CSIAS, A.5-3). Il prévoit notamment que 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) et que le bénéficiaire d'aide doit informer sans délai le service social de tout changement de sa situation (al. 3). S'agissant des conséquences d'une violation de l'obligation de renseigner, l'art. 24 al. 2 LASoc dispose que l'aide matérielle peut être refusée si le requérant ne produit pas les documents nécessaires à l'enquête; cependant, elle ne peut pas être refusée à une personne dans le besoin, même si celle-ci est personnellement responsable de son état. Cette dernière phrase correspond au principe de la couverture des besoins, qui veut que l'aide sociale remédie à une situation de détresse effective, indépendamment de ses causes (**ATF 121 I 367** consid. 3d p. 377; cf. Normes CSIAS, A.4-2).

5.5. L'art. 10 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle contient lui aussi des règles prévoyant la réduction - voire la suppression - de l'aide matérielle. Selon cette disposition, l'aide matérielle minimale pour l'entretien (minimum vital absolu) prévue à l'art. 4a al. 2 LASoc est de 15 % inférieure aux montants forfaitaires fixés à l'art. 2 de l'ordonnance (al. 1). En cas de manquement, ces montants forfaitaires peuvent être réduits de 5 à 30 % à titre de sanction (al. 2). Les réductions sont limitées à douze mois; les réductions de 20 % et plus sont limitées à six mois et ne peuvent pas être prolongées sans une nouvelle évaluation (al. 3). Les réductions tiennent compte des conséquences pour les enfants faisant partie de l'unité d'assistance et respectent le principe de proportionnalité (al. 4). La suppression de la couverture des besoins fondamentaux (entretien, logement, santé) est exceptionnellement possible 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 (al. 5) (cf. Normes CSIAS, A.8-2 à A.8-6).

6.
La cour cantonale a constaté que sur une période de plusieurs années, l'intimée avait sous plusieurs angles manqué à son obligation de faire les efforts qui pouvaient être attendus d'elle pour réduire son besoin d'aideet avait commis des violations graves et répétées de son devoir de collaboration formelle. Elle a également constaté que les ressources de l'intimée et de sa fille à la date du 1 er octobre 2017 et par la suite ne leur permettaient pas de couvrir leurs frais liés au logement et de subvenir à leurs besoins fondamentaux, de sorte que leur situation d'indigence était rendue suffisamment vraisemblable, contrairement à ce qu'avait retenu la commission sociale. Selon les premiers juges, si les manquements reprochés justifiaient à l'évidence une réduction des prestations d'aide matérielle, au sens de l'art. 10 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle (cf. consid. 5.5 supra), la situation d'indigence de l'intimée et de sa fille ne permettait pas à la commission sociale de supprimer toute prestation d'aide matérielle dès le 1er octobre 2017.

7.

7.1.

7.1.1. Dans un premier grief, la recourante reproche aux juges cantonaux d'avoir violé son autonomie communale en substituant leur propre appréciation à celle de la commission sociale, mieux à même de connaître les circonstances locales. Elle soutient qu'elle a supprimé toute aide à l'intimée et à sa fille, avec effet au 1 er octobre 2017, par suite de violations répétées des principes de l'aide sociale et des devoirs incombant à tous les bénéficiaires de l'aide sociale et, de ce fait, de la non-réalisation de la condition de l'indigence. Dans un tel cas de mauvaise foi et de violations répétées des prescriptions de l'aide sociale, l'intimée n'aurait pas ou plus rendu suffisamment vraisemblable la situation d'indigence de son ménage. La recourante expose que faute de pouvoir déterminer de manière complète et détaillée la situation financière du ménage, elle a émis et émet toujours des doutes quant à l'indigence alléguée de l'intimée, d'autant plus que celle-ci n'a sollicité aucune aide d'urgence ni déposé aucune nouvelle demande d'aide sociale depuis la suppression de l'aide sociale et qu'elle est à jour dans le paiement du loyer.

7.1.2. Les juges cantonaux ont constaté, après une instruction complémentaire et un examen détaillé de toutes les pièces du dossier, que les seuls revenus connus de l'intimée et de sa fille étaient la contribution d'entretien de 450 fr. par mois due par le père de celle-ci, respectivement les avances versées par le SASV (soit 400 fr. par mois), une bourse d'études de 12'000 fr. par an (soit 1000 fr. par mois) ainsi que les allocations familiales (soit 290 fr. par mois). Ils ont en outre constaté que l'intimée et sa fille avaient pu disposer, en sus, de montants ponctuels pour un total estimé à environ 8000 fr. sur une période de deux ans et huit mois, soit de ressources non déclarées de quelque 250 fr. par mois. Ces constatations, dont il ressort que les ressources de l'intimée et de sa fille s'élevaient à 1940 fr. par mois (400 fr. + 1000 fr. + 290 fr. + 250 fr.), lient le Tribunal fédéral, en l'absence de critiques dûment motivées à cet égard (cf. consid. 3 supra). Le jugement attaqué échappe ainsi à la critique en tant qu'il retient que l'indigence de l'intimée était rendue suffisamment vraisemblable, puisqu'il résulte des propres allégations de la recourante que les besoins élémentaires du ménage représentaient 2920 fr. 70 (1509 fr. de forfait d'entretien + 1190 fr. de loyer + 221 fr. 70 LAMal) selon le budget provisoire établi par le SASV.

7.2.

7.2.1. La recourante fait également grief à la cour cantonale d'avoir violé le principe de l'interdiction de l'arbitraire en retenant que l'indigence de l'intimée était rendue suffisamment vraisemblable alors que celle-ci a été en mesure de payer le loyer depuis la suppression de l'aide sociale, ce qui démontrerait qu'elle a forcément dû disposer d'autres ressources. Le jugement attaqué serait par ailleurs choquant dans son résultat, dans la mesure où le raisonnement de la cour cantonale aurait pour conséquence que, dans le cas où un bénéficiaire se mettrait sciemment en état d'indigence en refusant par exemple d'accepter un emploi concret ou de solliciter des pensions alimentaires pour ses enfants, l'aide sociale ne pourrait jamais être supprimée.

7.2.2. Le fait que l'intimée a toujours pu payer son loyer malgré la suppression de l'aide sociale, ne permet pas de conclure à l'existence de ressources cachées supplémentaires, étant précisé que l'intimée a bénéficié en 2017 d'une aide ponctuelle du bureau social de la Paroisse réformée de Fribourg pour payer

notamment deux mois de loyer. Par ailleurs, l'intimée explique de manière plausible dans sa réponse au recours qu'elle n'a pas déposé une nouvelle demande d'aide sociale après la suppression de l'aide sociale avec effet au 1 er octobre 2017 parce qu'elle pensait que c'était impossible tant qu'une décision n'avait pas été rendue sur ladite suppression, et elle indique avoir pu bénéficier de repas gratuits au banc public où elle aidait comme bénévole.
Comme l'a relevé l'autorité cantonale (cf. consid. 6 supra), les manquements reprochés à l'intimée auraient pu justifier une réduction des prestations d'aide matérielle selon l'art. 10 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle. En revanche, une suppression de l'aide matérielle n'est possible, selon cette disposition, que 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. Or, au regard des constatations de fait du jugement attaqué, aucune de ces hypothèses n'est réalisée en l'espèce. La recourante ne saurait dès lors prétendre que le raisonnement de la cour cantonale aurait pour conséquence que l'aide sociale ne pourrait jamais être supprimée dans le cas où un bénéficiaire refuserait d'accepter un emploi concret ou de solliciter des pensions alimentaires pour ses enfants. Il est incontesté qu'en pareil cas, conformément au principe de subsidiarité, l'indigence est supprimée à hauteur du revenu de substitution réalisable; celui-ci sera considéré comme recette dans le calcul des besoins et une éventuelle aide sociale octroyée en sus (cf. Normes CSIAS, A.8-6).

7.3. Les griefs de violation de l'autonomie communale et d'arbitraire doivent dès lors être rejetés, ce qui conduit au rejet du recours.

8.
Les frais judiciaires seront mis à la charge de la Commune de Fribourg, qui succombe (art. 66 al. 1 LTF; voir aussi arrêts 8C_464/2009 du 1 er février 2010 consid. 13 et 8C_993/2008 du 3 juin 2009 consid. 8). Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens à l'intimée, qui n'a pas encouru de frais pour la procédure devant le Tribunal fédéral (art. 68 al. 2 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge de la recourante.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour des assurances sociales.

Lucerne, le 28 mai 2020

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

La Greffière : Fretz Perrin