Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C_329/2023

Arrêt du 21 novembre 2023

IVe Cour de droit public

Composition
MM. et Mme les Juges fédéraux Wirthlin, Président, Heine et Métral.
Greffier : M. Ourny.

Participants à la procédure
A._____,
représentée par Me Paolo Ghidoni, avocat,
recourante,

contre

Commission sociale de la Commune de
Villars-sur-Glâne,
Route du Petit-Moncor 1b, 1752 Villars-sur-Glâne,
intimée.

Objet
Aide sociale (réduction du forfait d'entretien; frais de logement),

recours contre l'arrêt du Tribunal cantonal du canton de Fribourg du 27 mars 2023 (605 2022 78 - 605 2022 79 - 605 2023 16 - 605 2023 17).

Faits :

A.
Par décision du 7 février 2022, confirmée sur réclamation le 22 mars 2022, la Commission sociale de la commune de Villars-sur-Glâne (ci-après: la Commission sociale) a octroyé à A._____ (ci-après aussi: la requérante), née en 1969, une aide matérielle avec une réduction de 20 % du forfait d'entretien, à l'exception des frais de logement, pour une durée de trois mois à compter de février 2022. La réduction du forfait d'entretien et la non prise en charge du loyer étaient motivées par le manque de collaboration de la requérante et par le fait que son lieu de vie n'était pas clairement établi. Par décision du 3 mai 2022, cette aide matérielle a été prolongée pour une durée de six mois, soit de mai à octobre 2022.
Par décision du 18 octobre 2022, confirmée sur réclamation le 20 décembre 2022, la Commission sociale a prolongé une nouvelle fois l'aide matérielle avec une réduction de 20 % du forfait d'entretien, à l'exception des frais de logement, pour une durée de six mois, soit de novembre 2022 à avril 2023.

B.
Saisie de recours contre les décisions des 22 mars 2022 et 20 décembre 2022, la I re Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Fribourg les a rejetés par arrêt du 27 mars 2023.

C.
A._____ interjette un recours en matière de droit public contre cet arrêt, en concluant à sa réforme en ce sens qu'elle ait "droit à la totalité de l'aide sociale depuis le 31 octobre 2021 jusqu'à ce jour". A titre subsidiaire, elle conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Elle requiert en outre le bénéfice de l'assistance judiciaire.

L'intimée conclut au rejet du recours. La juridiction cantonale a renoncé à se déterminer. La recourante a répliqué.

Considérant en droit :

1.
Le recours est dirigé contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu en matière de droit public (art. 82 ss LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF). Il a été déposé dans le délai (art. 100 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi. Il est donc recevable.

2.

2.1. Le litige porte sur la réduction de 20 % du forfait d'entretien alloué à la recourante ainsi que la non prise en charge de ses frais de logement.

2.2. Le Tribunal fédéral, qui est un juge du droit, conduit son raisonnement juridique sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF). Il ne peut s'en écarter que si les faits ont été établis de façon manifestement inexacte - notion qui correspond à celle d'arbitraire au sens de l'art. 9 Cst. (**ATF 148 V 366** consid. 3.3; **145 V 188** consid. 2) - ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). Si le recourant entend s'écarter des constatations de fait de l'autorité précédente, il doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF seraient réalisées et la correction du vice susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF).

2.3. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Toutefois, il n'examine la violation de droits fondamentaux ainsi que celle de dispositions de droit cantonal et intercantonal que si ce grief a été invoqué et motivé par le recourant (art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'il a été expressément soulevé et exposé de manière claire et détaillée. Sauf exceptions non pertinentes en l'espèce (cf. art. 95 let. c, d et e LTF), on ne peut pas invoquer la violation du droit cantonal ou communal en tant que tel devant le Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario). En revanche, il est possible de faire valoir que sa mauvaise application consacre une violation du droit fédéral, comme la protection contre l'arbitraire (art. 9 Cst.) ou la garantie d'autres droits constitutionnels (**ATF 145 I 108** consid. 4.4.1; **143 I 321** consid. 6.1; **142 III 153** consid. 2.5). Appelé à revoir l'application ou l'interprétation d'une norme cantonale ou communale sous l'angle de l'arbitraire, le Tribunal fédéral ne s'écarte de la solution retenue par l'autorité cantonale de dernière instance que si celle-ci apparaît insoutenable, en contradiction manifeste avec la situation effective, adoptée sans motif objectif et en violation d'un droit certain. En revanche, si l'application de la loi défendue par l'autorité cantonale ne s'avère pas déraisonnable ou manifestement contraire au sens et au but de la disposition ou de la législation en cause, cette interprétation sera confirmée, même si une autre solution paraît également concevable, voire préférable (**ATF 148 I 145** consid. 6.1; **147 I 241** consid. 6.2.1; **145 II 32** consid. 5.1). Pour qu'une décision soit annulée pour cause d'arbitraire, il ne suffit pas que sa motivation soit insoutenable; il faut encore que cette décision soit arbitraire dans son résultat (**ATF 143 I 321** consid. 6.1; **141 I 49** consid. 3.4).

3.

3.1. L'arrêt entrepris expose de manière complète les dispositions légales cantonales applicables, en particulier celles relatives à l'octroi d'une aide matérielle (art. 4 al. 1 et 4 de la loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 [LASoc; RS/FR 831.0.1]), à la couverture des besoins fondamentaux, comprenant notamment un forfait mensuel d'entretien et les frais de logement (art. 11 al. 1 de l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale [ordonnance relative à l'aide matérielle; RS/FR 831.0.12]), au principe de subsidiarité (art. 5 LASoc), à l'obligation de renseigner de la personne sollicitant l'aide matérielle (art. 24 LASoc), ainsi qu'à la réduction du forfait d'entretien (art. 10 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle). Il suffit d'y renvoyer.

3.2. On précisera qu'aux termes de l'art. 9 al. 1 LASoc, la personne dans le besoin a son domicile au sens de la présente loi dans la commune où elle réside avec l'intention de s'y établir. En vertu 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); le bénéficiaire doit informer sans délai le service social de tout changement de sa situation (al. 3). Selon l'art. 1 al. 1 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle, toute personne dans le besoin vivant à domicile et tenant son ménage a droit à un montant forfaitaire pour son entretien. L'art. 10 de cette ordonnance prévoit qu'en cas de manquement, les montants forfaitaires fixés à l'article 2 peuvent être réduits de 5 à 30 % à titre de sanction (al. 2); les réductions sont limitées à douze mois (al. 3, première phrase); les réductions de 20 % et plus sont limitées à six mois et ne peuvent être prolongées sans une nouvelle évaluation (al. 3, seconde phrase).

4.
Se plaignant d'une violation de son droit d'être entendue, la recourante reproche à la juridiction cantonale d'avoir exclu une prise en charge rétroactive à compter d'octobre 2021.

4.1. Les juges cantonaux ont retenu que la décision du 7 février 2022 ne se prononçait pas sur la période entre le mois d'octobre 2021 et le mois de février 2022. Par ailleurs, l'intimée avait rendu une décision de suspension de l'aide matérielle le 16 novembre 2021, contre laquelle la recourante n'avait pas réclamé. Au demeurant, celle-ci était parvenue à subvenir à ses besoins entre la suspension et la reprise de l'aide en février 2022, conformément au principe de subsidiarité, et elle ne soutenait pas que sa situation financière se serait dégradée durant ce laps de temps au point de péjorer sa situation future.

4.2. La recourante expose que les premiers juges n'auraient pas tenu compte de sa réclamation - manifestée oralement auprès de Caritas - à la décision du 16 novembre 2021, qui aurait donné lieu à une discussion avec l'intimée. Ces faits, allégués en procédure cantonale, auraient dû être instruits par l'instance précédente.

4.3. La recourante, qui critique en réalité l'établissement des faits par la cour cantonale, n'expose pas en quoi celui-ci serait arbitraire ou résulterait d'une violation du droit (cf. consid. 2.2 supra). En tout état de cause, elle ne soutient pas avoir déposé une réclamation formelle auprès de l'intimée contre la décision du 16 novembre 2021, ni que le tribunal cantonal aurait été saisi d'un recours en lien avec cette décision. Celui-ci a ainsi considéré à juste titre que la décision du 16 novembre 2021 et la période antérieure à février 2022 étaient étrangères à l'objet du litige. Tel est également le cas de la période entre mai 2022 et octobre 2022, dès lors que la recourante n'a pas formé de réclamation contre la décision du 3 mai 2022.

5.
La recourante, invoquant un "déni de justice (art. 29 Cst.) ", reproche aux juges fribourgeois d'avoir considéré que la question du domicile semblait avoir été réglée, sans avoir examiné si les éléments retenus par l'intimée à son encontre étaient de nature à entraîner une réduction de l'aide sociale. Ce grief, qui se confond avec celui tiré d'une violation de l'obligation de motiver, tombe à faux. La juridiction cantonale s'est en effet prononcée sur la conformité au droit de la réduction du forfait d'entretien (cf. consid. 7.1 infra) et de la non prise en charge des frais de logement (cf. consid. 8 infra).

6.
Faisant encore valoir une violation de son droit d'être entendue, la recourante fait grief aux premiers juges d'avoir tenu compte de ses "antécédents", à savoir les faits relatifs à la période entre sa première demande d'aide matérielle, en avril 2018, et la décision du 16 novembre 2021. Ces faits n'auraient jamais été mentionnés par l'intimée et la recourante n'aurait donc pas eu l'occasion de se déterminer à leur propos. Cette critique est mal fondée. Le tribunal cantonal, en tant qu'autorité cantonale de dernière instance, examine librement les faits et applique d'office le droit déterminant (cf. art. 110 LTF). Il ne peut pas lui être reproché, que ce soit sous l'angle de l'établissement des faits ou du droit d'être entendu, d'avoir fondé sa décision en partie sur les faits précités, qui ressortent du dossier de l'intimée et étaient du reste connus de la recourante.

7.
La recourante conteste la réduction de 20 % de son forfait d'entretien.

7.1. La cour cantonale a exposé que l'intimée reprochait à la recourante d'avoir violé son obligation de collaborer et de renseigner, ses propos peu clairs ayant instillé un doute concernant la localisation exacte de son domicile, ce qui aurait compliqué la prise de décision. Constatant que les propos de la recourante n'avaient effectivement pas toujours été très clairs, les juges cantonaux ont exposé que celle-ci avait soutenu loger chez son oncle, domicilié sur le territoire communal. La Poste avait toutefois indiqué que l'intéressée disposait également d'une adresse au lieu de domicile de sa mère, qui vivait dans une commune voisine. La recourante avait en outre admis dormir parfois chez sa mère et d'autres fois chez des amis. Par ailleurs, un rapport d'enquête du 1 er octobre 2021 - dont la valeur probante ne pouvait pas être mise en cause - était parvenu à la conclusion qu'elle ne résidait pas chez son oncle, mais plus probablement chez sa mère. L'autorité précédente a ajouté que par le passé, la recourante avait notamment omis de déclarer qu'elle bénéficiait des prestations complémentaires de sa grand-mère rentrée dans son pays d'origine, de sorte que ses déclarations devaient être appréhendées avec circonspection. On pouvait donc retenir une violation de l'obligation de collaborer et l'intéressée avait été avertie à plusieurs reprises que ses prestations pouvaient être réduites pour ce motif. En réduisant de 20 % le forfait d'entretien, l'intimée avait respecté le principe de la proportionnalité. A défaut de l'existence établie d'un domicile sur le territoire communal, elle aurait en effet été en droit d'octroyer une seule aide d'urgence à la recourante. Elle avait toutefois décidé de "faire un geste", au vu notamment de possibles troubles psychiques observés chez la recourante, laquelle avait obtenu une prestation supplémentaire à celle qu'elle aurait dû percevoir.

7.2. La recourante, qui se plaint d'une application arbitraire de l'art. 24 LASoc, nie avoir tenu des propos peu clairs concernant son domicile, qui se situerait bien à Villars-sur-Glâne. Elle aurait dormi parfois chez sa mère et des amis, sans l'intention de s'y créer un domicile, et n'aurait jamais reçu d'avertissement pour de prétendues déclarations manquant de clarté. L'arrêt attaqué serait contradictoire, en ce sens que les premiers juges auraient jugé le rapport d'enquête probant, tout en retenant que la recourante vivait chez son oncle. En outre, celle-ci se serait inscrite au contrôle des habitants de Villars-sur-Glâne et l'intimée n'aurait jamais déterminé son domicile en raison d'un doute à ce sujet (cf. art. 9 et 20 al. 2 LASoc). Son dossier

n'aurait jamais été transmis à un autre service social et l'intimée aurait continué à lui écrire au domicile de son oncle. On ne pourrait qu'en conclure que l'intimée n'a jamais accordé de crédit au rapport d'enquête, lequel ne porterait pas sur des faits pertinents, n'aurait aucune utilité et contiendrait des erreurs. En violation de son obligation de motiver, la juridiction cantonale ne se serait pas prononcée sur certains griefs de la recourante portant sur des vices de forme du rapport d'enquête (personnes entendues non identifiées et pas averties des droits et obligations liés au "statut de témoin", absence de procès-verbal). Sous l'angle du principe de la proportionnalité, les juges fribourgeois n'auraient pas précisé si la violation de l'obligation de collaborer constituait une faute grave, moyenne ou insignifiante et si une réduction du forfait mensuel durant une année était adéquate, ce qui constituerait une autre violation de l'obligation de motiver.

7.3. Il n'est pas contesté que la recourante possède deux adresses postales, l'une chez son oncle et l'autre chez sa mère. Selon le rapport d'enquête du 1 er octobre 2021, la présence de l'intéressée chez son oncle - où elle soutient être domiciliée - n'a jamais pu être attestée, ni le matin ni le soir. Lorsque les enquêteurs se sont présentés à elle, au sortir d'une rencontre avec les services sociaux, elle n'a consenti à une visite du domicile qu'après avoir appelé son oncle, lequel est ensuite venu la retrouver pour lui donner les clés du logement. Dans l'appartement, les enquêteurs n'ont trouvé aucune affaire personnelle dans la chambre censée être celle de la recourante, et aucun document administratif personnel laissant penser que celle-ci y vivait. Pour toute explication, la recourante a déclaré aux enquêteurs que ses sous-vêtements se trouvaient dans une commode située dans la chambre de son oncle et que ses autres affaires étaient dans un garde-meuble situé dans une cave qu'elle louait. Sur cette base, le tribunal cantonal n'a pas versé dans l'arbitraire en retenant qu'il était douteux que la recourante vécût effectivement chez son oncle et qu'elle avait violé son obligation de renseigner au sens de l'art. 24 LASoc. S'agissant de ses antécédents, il ressort de l'arrêt entrepris que la recourante a, depuis sa première demande d'aide matérielle en avril 2018, écopé de plusieurs avertissements et de sanctions - sous la forme de réductions provisoires du forfait d'entretien, voire d'une suspension provisoire de l'aide matérielle - en lien avec de multiples violations de son obligation de renseigner. La recourante ne pouvant pas ignorer les conséquences d'une réitération d'un tel comportement, la cour cantonale n'a pas non plus procédé à une application arbitraire de l'art. 10 de l'ordonnance relative à l'aide matérielle en confirmant les décisions de réduction de 20 % du forfait d'entretien.
Par ailleurs, le raisonnement des premiers juges est exempt de contradictions. Ceux-ci ont relevé que malgré les manquements de la recourante et les sérieux doutes concernant son domicile, l'intimée avait finalement consenti à lui octroyer un forfait d'entretien - quoique réduit -, alors qu'elle n'y avait pas droit en l'absence d'un domicile dans la commune. Cette fiction de domicile sur le territoire communal pour le forfait d'entretien, validée par l'instance précédente, s'avère pour la recourante tout sauf arbitraire dans son résultat. En ce qui concerne les griefs que la juridiction cantonale n'a pas traités, on se bornera à rappeler que le juge n'a pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties, mais peut - comme cela a été le cas en l'espèce - se limiter à l'examen des questions décisives pour l'issue du litige (**ATF 147 IV 249** consid. 2.4; **142 II 154** consid. 4.2). Pour le reste, la législation cantonale en matière de réduction du forfait d'entretien ne distingue pas les manquements d'un requérant en fonction du degré de gravité de sa faute. En outre, l'intimée a prononcé des décisions de réduction de 20 % de ce forfait pour des durées de trois mois, respectivement six mois, soit dans la limite de l'art. 10 al. 3, seconde phrase, de l'ordonnance relative à l'aide matérielle. L'arrêt attaqué échappe ainsi également à la critique eu égard à l'application du principe de la proportionnalité.

8.
Concernant les frais de logement, la recourante reproche finalement à la cour cantonale d'avoir fondé sa décision sur des motifs qui n'auraient pas été retenus par l'intimée. Tel serait le cas du fait - avancé par les juges cantonaux s'il fallait admettre un domicile chez l'oncle de la recourante - selon lequel on imaginait mal celui-ci, locataire et non propriétaire de son logement, introduire des poursuites pour exiger de sa nièce le paiement d'un sous-loyer, au vu des conditions d'accueil ressortant du rapport d'enquête. Ce dernier grief doit aussi être écarté. Le tribunal cantonal disposant d'une pleine cognition en fait et en droit, on ne voit pas que le simple énoncé de motifs appuyant le rejet d'un recours puisse consacrer une violation du droit d'être entendu.

9.
Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté. La recourante, qui succombe, a demandé à bénéficier de l'assistance judiciaire gratuite. Une partie ne remplit les conditions de l'assistance judiciaire que si elle ne dispose pas de ressources suffisantes et si ses conclusions ne paraissent pas vouées à l'échec (art. 64 al. 1 LTF; **ATF 140 V 521** consid. 9.1). Au regard des motifs avancés dans le mémoire de recours, celui-ci apparaissait d'emblée dénué de chances de succès et la requête d'assistance judiciaire doit dès lors être rejetée. La recourante doit par conséquent payer les frais judiciaires (cf. art. 66 al. 1 LTF) et ne peut pas prétendre à la prise en charge des honoraires de son avocat.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
La requête d'assistance judiciaire est rejetée.

3.
Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge de la recourante.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la I re Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal du canton de Fribourg.

Lucerne, le 21 novembre 2023

Au nom de la IVe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Wirthlin

Le Greffier : Ourny