

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C_464/2009

Arrêt du 1er février 2010
Ire Cour de droit social

Composition
MM. les Juges Ursprung, Président,
Frésard et Maillard.
Greffier: M. Métral.

Parties
Service de l'aide sociale de la Ville de Fribourg, Rue de l'Hôpital 2, 1700 Fribourg,
recourant,

contre

B._____,
représentée par Me Jacques Meuwly, avocat,
intimée.

Objet
Assistance,

recours contre le jugement du Tribunal cantonal fribourgeois du 23 avril 2009.

Faits:

A.
A.a A._____, ressortissant du Kosovo né en 1963, a épousé T._____ (aujourd'hui :
B._____), ressortissante suisse, née en 1966. Le couple a eu trois enfants, nés en 1988, 1990 et
1995.

En 1993, A._____ a été condamné pénalement à cinquante mois de réclusion et quinze ans
d'expulsion du territoire suisse, avec sursis pendant cinq ans. Le 25 novembre 1993, les autorités
cantonales fribourgeoises ont refusé de renouveler l'autorisation de séjour dont il bénéficiait. Cette
décision a été confirmée sur recours, en dernière instance par le Tribunal fédéral (arrêt 2A.135/1994
du 11 octobre 1994).

A._____ a été libéré à titre conditionnel en février 1999. Il est retourné dans son pays en juillet
1999, avant de revenir illégalement en Suisse. N'ayant pas obtempéré à l'ordre de quitter la Suisse, il
a été placé en détention en vue de son refoulement, finalement exécuté en octobre 2002. Bien qu'il
soit depuis lors interdit d'entrée en Suisse, il y est revenu plusieurs fois, séjournant notamment au
domicile de son épouse entre janvier et septembre 2008.

A.b B._____ a travaillé comme maman de jour de 1992 à 2004. Elle a ensuite effectué des
travaux de nettoyage auprès de X._____ (2004-2005) et Y._____ (2006-2007). Elle a
également connu plusieurs périodes de chômage et a perçu des indemnités journalières de
l'assurance-chômage, ainsi que des prestations d'assistance allouées par la commission sociale de
la Ville de Fribourg (commission sociale). Cette dernière a enjoint B._____ à suivre une mesure
d'insertion sociale dès la fin de l'année 2007, auprès de Z._____; le taux d'activité prévu était de
50 % (décisions des 3 octobre 2007 et 28 février 2008). L'intéressée a bien collaboré à cette mesure.
Dans une deuxième étape, une mesure d'insertion sociale était prévue auprès de l'association
F._____, en vue d'un bilan professionnel; le taux d'activité prévu était de 10 % (décision du 4
juillet 2008 de la commission sociale). B._____ s'est engagée à suivre la mesure, conformément
à un contrat d'insertion signé le 27 juin 2008. Le 17 septembre 2008, toutefois, elle ne s'est pas
présentée au premier rendez-vous auprès de F._____. Elle ne s'est expliquée sur son absence
que dans une lettre du 20 octobre 2008, invoquant un état grippal ainsi que des problèmes

familiaux, et précisant que « le cours » ne l'intéressait pas.

Par décision du 23 octobre 2008, la commission sociale a mis fin avec effet immédiat à l'aide sociale allouée à B._____ et a exigé la restitution de 20'090 fr. 15. Ce montant correspondait à des prestations d'aide sociale allouées alors que A._____ résidait en Suisse, au domicile familial, sans que la commission sociale en fût informée. Par décision sur réclamation du 7 janvier 2009, la commission sociale a maintenu son refus de prêter et ses prétentions en restitution de 20'090 fr. 15.

B.

B._____ a recouru devant le Tribunal administratif du canton de Fribourg contre cette dernière décision, en concluant au maintien de l'aide sociale pour la période postérieure au 1er novembre 2008. Elle a également demandé qu'aucun montant ne soit pris en considération, dans le calcul du droit à l'aide sociale, au titre d'un devoir d'entretien incombant à A._____.

Par jugement du 23 avril 2009, le Tribunal administratif du canton de Fribourg a admis le recours, annulé les décisions des 23 octobre 2008 et 7 janvier 2009 de la commission sociale et renvoyé la cause à cette autorité pour nouvelle décision au sens des considérants. Il a également alloué une indemnité de dépens de 2'000 fr. à B._____.

C.

La commune de Fribourg, agissant à la fois par sa commission sociale et par son conseil communal, interjetée contre ce jugement un recours en matière de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire. Elle en demande l'annulation et conclut à ce que les décisions de la commission sociale des 23 octobre 2008 et 7 janvier 2009 soient « rétablies ». A titre préalable, elle a demandé l'attribution de l'effet suspensif au recours.

Le 22 juin 2009, le Tribunal administratif cantonal a déclaré irrecevable un recours de B._____ contre le refus de la commission sociale d'exécuter le jugement du 23 avril 2009. Le Tribunal fédéral ayant rejeté la demande d'attribution de l'effet suspensif au recours par ordonnance du 12 juin 2009, notifiée le 19 juin suivant, la commission sociale a finalement rétabli le droit à l'aide sociale de B._____, sous réserve d'une réduction de 15 % du forfait d'entretien en raison de divers manquements de la bénéficiaire aux obligations lui incombant (décision du 2 juillet 2009).

Par acte du 27 octobre 2009, la recourante a communiqué au Tribunal fédéral une ordonnance pénale prononcée le 19 octobre 2009 et par laquelle B._____ a été condamnée à un travail d'intérêt général et à une amende, notamment en raison d'une violation de la législation cantonale sur l'aide sociale.

Considérant en droit:

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 135 II 22 consid. 1 p. 24; 134 V 138 consid. 1 p. 140).

2.

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

2.2 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). Il est douteux que ces dispositions lui confèrent un tel pouvoir de représentation. Quoi qu'il en soit, la question n'est pas déterminante et peut demeurer ouverte. En effet, aux termes de l'art. 60 al. 1 de la loi cantonale du 25 septembre 1980 sur les communes (loi sur les communes; 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 de la loi sur les communes). 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, 1ère phrase, de la loi sur les communes). Les actes signés par ces personnes engagent la commune, à moins que celle-ci ne prouve que les signataires de l'acte ont excédé leurs pouvoirs de manière reconnaissable pour les tiers (art. 83 al. 2 de la loi sur les communes). En l'occurrence, la commune de Fribourg est donc valablement représentée par le

conseil communal, lui-même engagé par les signatures du syndic et du secrétaire communal.

3.

3.1 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. Elles peuvent aussi agir, sur la base de l'art. 89 al. 2 let. c LTF, lorsqu'elles invoquent une atteinte à leur propre existence ou à leur territoire. Dans certains cas, les communes peuvent encore agir sur la base de l'art. 89 al. 1 LTF, notamment lorsqu'elles sont touchées de la même manière qu'un particulier (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 134 II 45 consid. 2.2.1 p. 47; 133 II 400 consid. 2.4.2 p. 406). En l'espèce, la recourante fonde son recours sur l'autonomie communale en se prévalant de l'art. 89 al. 2 let. c LTF. Il y a donc lieu de lui reconnaître la qualité pour agir sur la base de cette disposition. La question de savoir si elle est réellement autonome dans le domaine considéré relève du fond (ATF 135 I 43 consid. 1.2 p. 45; 129 I 313 consid. 4.2 p. 319).

3.2 La décision attaquée a été rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF). La contestation ne porte pas sur l'un des objets mentionnés à l'art. 83 LTF et le jugement entrepris n'est pas une décision en matière d'entraide pénale internationale, de responsabilité étatique ou de rapports de travail de droit public, de sorte que les conditions particulières posées par les art. 84 et 85 LTF à la recevabilité du recours ne sont pas applicables en l'espèce. La voie du recours en matière de droit public est donc ouverte.

3.3 Le jugement entrepris pouvant faire l'objet d'un recours en matière de droit public, le recours constitutionnel interjeté à titre subsidiaire par la Commune de Fribourg est irrecevable (art. 113 LTF).

4.

4.1 Le litige porte sur le droit de B. _____ à l'aide sociale pour la période courant dès le 1er novembre 2008, ainsi que sur son obligation de restituer un montant de 20'090 fr. 15 en raison de prestations indûment perçues les mois de janvier et septembre 2008.

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; 129 I 313 consid. 5.2 p. 320, 410 consid. 2.1 p. 413).

4.3

4.3.1 L'art. 129 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 garantit l'autonomie communale dans les limites du droit cantonal; cette autonomie peut être invoquée par les associations de communes dans les limites de leur domaine de compétence. En matière d'aide sociale, l'art. 22a al. 1, 1ère phrase, LASoc prévoit 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. En application de cette disposition, le Conseil d'Etat a édicté l'Ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (RSF 831.0.12). La législation fribourgeoise fixe par conséquent de manière uniforme pour le territoire cantonal les conditions auxquelles une personne est considérée comme étant dans le besoin et quels sont les objectifs à atteindre au moyen des prestations de l'aide sociale. Les communes fribourgeoises ne peuvent pas fixer de manière autonome ces conditions ni, plus généralement, les normes de calcul de l'aide sociale (cf. arrêts 8C_993/2008 du 3 juin 2009 consid. 5.1 et 6.2; 2P.16/2006 du 1er juin 2006 consid. 2.2).

4.3.2 Aux termes de l'art. 15 LASoc, les communes veillent à ce que les personnes dans le besoin bénéficient efficacement de l'aide sociale, notamment des mesures d'insertion sociale. Elles créent un service social qui a notamment pour tâche de contribuer à la prévention sociale, d'instruire les dossiers d'aide sociale et de fournir l'aide personnelle et l'aide matérielle (art. 18 LASoc). Les communes créent en outre une commission sociale (art. 19 al. 1 LASoc) qui décide de l'octroi, du refus, de la modification, de la suppression ou du remboursement de l'aide matérielle, et qui en détermine la forme, la durée et le montant (art. 20 al. 1 LASoc). Ces dispositions comportent des notions juridiques indéterminées et confèrent à la commune 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_993/2008 du 3 juin 2009, consid. 5.2 sv.; 2P.16/2006 du 1er juin 2006 consid. 2.2). Une commune peut notamment se plaindre du fait que l'autorité cantonale a excédé son pouvoir d'examen ou a faussement appliqué des normes communales, cantonales ou fédérales, ou encore du fait qu'elle a violé ses droits de partie en procédure (droit d'être entendu, interdiction du déni de justice; cf. ATF 129 I 410 consid. 2.3 p. 414; 128 I 3 consid. 2b p. 9; ATF 1C_384/2007 du 14 mai 2008 consid. 2.2).

5.

La juridiction cantonale a considéré que l'aide sociale qui avait déjà été allouée à B._____ représentait un montant total de l'ordre de 200'000 fr. La bénéficiaire de l'aide ne faisait pas tout son possible en vue de retrouver un emploi et d'acquérir une autonomie financière. Elle avait refusé sans raisons valables de participer à une mesure d'insertion auprès de F._____ en juillet 2008. Au préalable, le Service de l'emploi du canton de Fribourg avait constaté une période d'inaptitude au placement en raison de l'insuffisance de ses efforts en vue de se réinsérer. En outre, la commission sociale l'avait déjà pénalisée une première fois en réduisant son forfait d'entretien de 15 % par décision du 31 août 2006. Enfin, B._____ n'avait pas renseigné les services sociaux de manière exacte en n'annonçant pas la présence de son mari au domicile familial en 2007 et 2008 et en affirmant qu'il résidait au Kosovo, où il était à la charge de sa soeur et de son beau-frère. Dans ces circonstances, il était indéniable qu'elle ne respectait pas ses obligations en matière d'aide sociale. Néanmoins, la décision litigieuse avait pour conséquence de laisser sans ressources B._____ et son fils cadet. En particulier, il était vain d'espérer que son époux puisse l'aider, à supposer qu'il le veuille. Or, ni l'art. 12 Cst., ni le droit cantonal (art. 24 al. 2 LASoc) n'autorisaient, dans ces conditions, la suppression pure et simple de l'aide matérielle décidée par la commission sociale.

6.

6.1 La recourante reproche aux premiers juges une violation de son droit d'être entendue et se réfère sur ce point aux art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale et 29 al. 2 de la Constitution du canton de Fribourg du 16 mai 2004 (RSF 10.1). Elle soutient que si le Tribunal cantonal entendait nier l'existence de revenus ou d'une fortune de A._____, il lui appartenait de laisser à la commission sociale le droit de s'exprimer.

6.2 Le grief est dépourvu de fondement. Le droit d'être entendu garanti par l'art. 29 al. 2 Cst. comprend celui de s'expliquer avant qu'une décision soit prise à son détriment, ainsi que celui de produire des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision et d'obtenir qu'il soit donné suite aux offres de preuves pertinentes (ATF 132 V 368 consid. 3.1 p. 370; 127 III 576 consid. 2c p. 578; 127 V 431 consid. 3a p. 436). Il n'y a pas lieu de penser que l'art. 29 al. 2 de la Constitution cantonale aurait une portée plus large en la matière, ce que la recourante ne prétend d'ailleurs pas. En l'occurrence, la commission sociale s'est exprimée en procédure cantonale et a contesté les allégations de B._____ relatives à la situation financière de son époux. Elle a précisé qu'il appartenait à la juridiction d'établir d'office les faits, mais n'a demandé l'administration d'aucun moyen de preuve en particulier. En l'absence d'une telle requête, le point de savoir si les premiers juges devaient ou non procéder à un complément d'instruction ne relève donc pas de la garantie du droit d'être entendu.

7.

7.1 La recourante fait grief à la juridiction cantonale d'avoir procédé à une constatation arbitraire des faits en tenant l'indigence de l'intimée pour établie, notamment en considérant qu'elle ne pouvait compter sur un soutien financier de son époux. Elle reproche également aux premiers juges d'avoir procédé à ces constatations en violation de « la règle de la maxime d'office et de la constatation exacte et complète des faits pertinents », découlant selon elle des art. 45 ss et 77 al. 1 let. b (a contrario) du Code cantonal de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), ainsi que de l'art. 97 al. 1 LTF (a contrario).

7.2 Le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés par les premiers juges (art. 105 al. 1 LTF), à moins qu'ils aient été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de

l'art. 95 LTF. Dans ce cas, il peut rectifier ou compléter les faits d'office (art. 105 al. 2 LTF). La partie recourante peut également contester des constatations de faits ainsi irrégulières si la correction du vice peut influencer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF). Aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF).

7.3 L'art. 97 al. 1 LTF définit les motifs possibles d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral. En revanche, il ne constitue pas une règle de procédure qui s'imposerait aux juridictions cantonales et dont la violation pourrait être invoquée à l'appui d'un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral. Dans le même sens, la recourante voit à tort dans l'art. 77 al. 1 let. b CPJA une règle de procédure imposant à la juridiction cantonale de constater d'office tous les faits pertinents. Cette norme ne fait en réalité que définir les motifs possibles d'un recours en procédure judiciaire et administrative cantonale. La recourante soulève donc en vain les griefs de violation des art. 97 al. 1 LTF et 77 al. 1 let. b CPJA lors de l'établissement des faits par les premiers juges.

7.4

7.4.1 L'art. 45 CPJA prévoit l'obligation pour l'autorité de procéder d'office aux investigations nécessaires pour établir les faits pertinents, sans être limitée par les allégués et les offres de preuves des parties (al. 1). Elle doit apprécier les allégués des parties et les preuves selon sa libre conviction (al. 2). Il s'agit d'une norme de procédure cantonale dont le Tribunal fédéral n'examine l'interprétation et l'application que sous l'angle restreint de l'arbitraire.

7.4.2 En instance cantonale, comme on l'a vu (consid. 6.2), la commission sociale n'a proposé aucune mesure d'instruction concrète, se bornant à rappeler à la juridiction cantonale son obligation d'instruire la cause d'office. Si la recourante entendait démontrer que les premiers juges avaient arbitrairement appliqué l'art. 45 al. 1 CPJA en statuant sur la base du dossier dont ils disposaient, il lui appartenait au moins d'indiquer dans son recours, à titre d'exemple, quelle mesure d'instruction concrète et raisonnablement exigible ils auraient dû mettre en oeuvre d'office. Aucune ne paraît d'emblée évidente et la recourante n'en mentionne pas, de sorte que sur ce point également, le recours est mal fondé.

7.5

7.5.1 En réalité, l'argumentation de la recourante se résume, en ce qui concerne les constatations de faits de la juridiction cantonale, au grief d'appréciation arbitraire des preuves figurant au dossier. La recourante reproche aux premiers juges d'avoir apporté foi aux allégations de B._____ et de son époux relatives à leur indigence, en l'absence de toute preuve concrète de cette situation au dossier.

7.5.2 Les premiers juges ont constaté que B._____ n'exerçait aucune activité lucrative et qu'elle ne percevait pas d'indemnités de chômage. Elle devait assumer l'entretien et l'éducation de son fils cadet et s'était vu signifier la résiliation de son contrat de bail le 3 février 2009, en raison de retards dans le paiement du loyer. Son époux était interdit d'entrer en Suisse, où il a néanmoins vécu clandestinement, en tout cas épisodiquement. Ces faits ne sont pas contestés par la recourante. Il ressort par ailleurs du dossier que A._____ a été arrêté et incarcéré en septembre 2008, en vue d'être à nouveau expulsé de Suisse. Les époux ont fait l'objet d'une mesure d'observation policière en août 2008. L'enquête n'a pas permis d'établir que A._____ exerçait une activité lucrative non déclarée. Selon un témoin, il vivait avec son épouse depuis quelques mois; le témoin n'avait pas constaté une quelconque activité de sa part. Le couple vivait simplement, sans signe de richesse, et semblait se contenter de l'aide allouée par les services sociaux (rapport de renseignements du 29 août 2008). Les premiers juges pouvaient conclure de l'ensemble de ces circonstances, sans faire preuve d'arbitraire, que B._____ ne disposait pas de ressources financières propres et que son époux n'était pas en mesure de lui verser une contribution financière. L'obligation de B._____ de collaborer à l'instruction de la cause ne permettait pas d'exiger d'elle qu'elle apporte la preuve stricte de faits négatifs; au demeurant, ni la recourante, ni la commission sociale n'ont précisé quels documents exactement ils lui demandaient de produire en vertu de son devoir de collaboration.

8.

8.1 La recourante estime qu'il appartient à B._____ de demander en justice la condamnation de son époux au paiement d'une contribution d'entretien. A défaut de paiement effectif de cette contribution par A._____, l'épouse pourrait obtenir des avances de la part « du service cantonal compétent ». Dans ce sens, la recourante semble reprocher aux premiers juges de n'avoir pas imputé un revenu fictif à B._____, correspondant à la contribution d'entretien qu'elle pourrait exiger de son époux ou, à défaut, aux avances sur contributions qui lui seraient allouées. Elle s'appuie sur l'art. 5 LASoc, qui prévoit que l'aide sociale ne peut être 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 ne peut pas faire valoir d'autres prestations légales auxquelles elle a droit.

8.2 La contribution d'entretien fixée par le juge en application, notamment, des art. 163 et 173 CC (mesures protectrices de l'union conjugale), ne peut contraindre le débiteur de la contribution à entamer son propre minimum vital (ATF 135 III 66). En d'autres termes, le juge des mesures protectrices de l'union conjugale ne peut condamner au paiement d'une contribution d'entretien un conjoint dont la situation financière ne lui permet pas de subvenir à ses propres besoins ou lui permet tout juste de le faire. Dans le même sens, les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale à l'intention des autorités d'aide sociale des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées (CSIAS) ne prévoient l'imputation d'un revenu fictif, en cas de renonciation à une contribution d'entretien du conjoint, que dans la mesure où ce dernier est vraisemblablement en mesure de s'en acquitter (recommandations CSIAS, F 3.2). Le droit cantonal renvoie largement à ces recommandations (art. 22a LASoc et considérant introductif de l'Ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale; RSF 831.0.12 [ci-après : Ordonnance sur l'aide sociale]). En

l'occurrence, les premiers juges ont constaté que l'époux de l'intimée n'était pas en mesure de contribuer à l'entretien de cette dernière. La recourante n'a pas soulevé d'argument permettant de mettre valablement en cause cette constatation devant le Tribunal fédéral (consid. 7 ci-avant). Sur cette base, la juridiction cantonale n'a pas fait une application arbitraire de l'art. 5 LASoc en ne déduisant pas de cette disposition le droit, pour la commission sociale, de prendre en considération une contribution d'entretien fictive en l'absence d'action en justice de B. _____ contre son époux.

9.

La recourante soutient que les époux sont tenus de choisir une demeure commune en vue de réduire leurs charges. Elle ne précise toutefois pas clairement quelle conséquence concrète elle en déduit et il est douteux que le recours soit suffisamment motivé sur ce point. Quoi qu'il en soit, les recommandations CSIAS (F 3.2) prévoient que les coûts supplémentaires engendrés par le fait que des personnes mariées vivent séparées ne doivent être pris en compte que si cette séparation de corps est réglée par voie juridique ou si elle est motivée par d'autres raisons importantes. En l'occurrence, les époux vivent séparés en raison de l'interdiction de séjour en Suisse de A. _____. L'intimée n'a jamais demandé la prise en charge de frais supplémentaires liés au séjour de son époux à l'étranger et les premiers juges n'ont pas imposé une telle prise en charge. En outre, l'intimée peut manifestement se prévaloir de motifs importants de rester domiciliée en Suisse plutôt que de suivre son époux au Kosovo. Par conséquent, sur ce point également, la recourante ne démontre pas en quoi la juridiction cantonale aurait appliqué arbitrairement la législation cantonale en matière d'aide sociale.

10.

10.1 La recourante fait grief à la juridiction cantonale de lui avoir renvoyé la cause pour qu'elle statue à nouveau sans donner d'indication particulière quant aux conséquences des manquements de l'intimée à ses obligations.

10.2 L'art. 2 de l'Ordonnance sur l'aide sociale définit des montants forfaitaires pour l'entretien des personnes dans le besoin. Les art. 3 et 4 prévoient par ailleurs des suppléments d'intégration, alors que l'art. 10 al. 1 définit un minimum vital dit « absolu », inférieur aux montants forfaitaires prévus par l'art. 2. Ce minimum vital absolu peut être pris pour référence en cas de manquements graves du bénéficiaire à ses obligations (art. 10 al. 2). Les recommandations de la CSIAS (A.8) donnent également des précisions sur les conditions dans lesquelles une telle réduction peut être ordonnée, de manière à garantir le respect du principe de proportionnalité.

10.3 En l'occurrence, les premiers juges ont exposé, notamment aux considérants 2f et 7a du jugement entrepris, que l'intimée encourait une réduction de l'aide sociale qui lui était allouée, dans les limites de son minimum vital. On peut déduire de ces considérants qu'ils entendaient par là le minimum vital « absolu » au sens de l'art. 10 al. 1 de l'Ordonnance sur l'aide sociale. La juridiction cantonale s'est donc montrée suffisamment précise pour que la commission sociale soit en mesure d'exécuter le jugement, quand bien même celui-ci lui laisse une marge d'appréciation sur la sanction à prononcer. La recourante n'exposant pas en vertu de quelle disposition du droit de procédure cantonal les premiers juges auraient dû se montrer plus précis, le grief est mal fondé.

11.

11.1 Le litige porte encore sur l'obligation de l'intimée de restituer 20'090 fr. 15. Ce montant

correspond aux prestations d'aide sociale qui lui ont été allouées entre les mois de janvier et septembre 2008. La recourante reproche aux premiers juges d'avoir considéré qu'il n'y avait pas lieu, « en l'état », d'exiger de l'intimée le remboursement de 20'090 fr. 15, en précisant que la Commission sociale pourrait statuer à nouveau sur ce point à l'issue de la procédure pénale ouverte contre l'intimée.

11.2 Selon l'art. 99 al. 1 LTF, aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté dans une procédure devant le Tribunal fédéral à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente. Tel n'est pas le cas, en l'occurrence, de la condamnation de l'intimée par ordonnance pénale du 19 octobre 2009. Il n'y a donc pas lieu de prendre en considération cette condamnation - dont on ignore d'ailleurs si elle est entrée en force - pour statuer dans la présente procédure.

11.3 L'argumentation de la recourante relative à la créance litigieuse renvoie pour l'essentiel à celle déjà soulevée à propos de son obligation d'allouer une aide sociale pour la période postérieure au 31 octobre 2008. Cette argumentation est mal fondée, pour les motifs déjà exposés ci-avant (consid. 6 à 10), auxquels il convient de renvoyer. Pour le surplus, la recourante semble reprocher à la juridiction cantonale de ne pas avoir suspendu la cause en tant qu'elle portait sur l'obligation de restituer 20'090 fr. 15, dans l'attente de l'issue de la procédure pénale. Elle ne démontre toutefois pas en quoi les premiers juges auraient arbitrairement appliqué le droit de procédure cantonal en lui laissant le soin de statuer elle-même à nouveau au terme de la procédure pénale. En particulier, le fait que la recourante n'est pas partie civile et que le prononcé pénal ne lie pas le juge saisi de la procédure administrative n'obligeait pas les premiers juges à conclure d'emblée à l'absence de toute pertinence de la procédure pénale pour statuer sur la créance litigieuse.

12.

Compte tenu de ce qui précède, il n'y a pas lieu de considérer que la juridiction cantonale aurait violé, ou même limité, l'autonomie de la recourante en veillant à ce qu'elle applique le droit cantonal en matière d'aide sociale. En l'absence d'atteinte à cette autonomie, la recourante se prévaut en vain du principe d'intérêt public, son argumentation sur ce point n'étant au demeurant pas suffisamment motivée.

13.

La recourante voit ses conclusions entièrement rejetées, de sorte qu'elle supportera les frais de justice (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est rejeté.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 1600 fr., sont mis à la charge de la recourante.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal, fribourgeois.

Lucerne, le 1er février 2010

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

Le Président: Le Greffier:

Ursprung Métral