

100.2022.31
RAD
ANP/EGC

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du 22 août 2022

Droit administratif

C. Tissot, président
N. Stohner et A.-F. Boillat, juges
P. Annen-Etique, greffière

A. _____ et B. _____

recourants

contre

Commune municipale de Saint-Imier
agissant par son Service de l'Action sociale
Rue Agassiz 4, 2610 St-Imier

intimée

et

Préfecture du Jura bernois
Rue de la Préfecture 2, case postale 106, 2608 Courtelary

relatif à une décision sur recours de cette dernière du 27 décembre 2021
(suppression des prestations d'aide sociale)



En fait:

A.

A. _____ est associée et gérante de la société à responsabilité limitée C. _____, dont le but est en particulier l'exploitation d'établissements publics et dont le siège se trouve à D. _____. Son mari, B. _____, travaille avec elle au sein de cette société.

A compter du 1^{er} décembre 2020, l'intéressée et son mari ont été mis au bénéfice de l'aide sociale. Dans le cadre du programme cantonal d'aide aux cas de rigueur liés à la maladie à coronavirus 2019 (covid-19), l'épouse a en outre bénéficié pour son restaurant d'une subvention de Fr. 39'917.- allouée (en trois versements) en mars et avril 2021. Dès mai 2021, le Service de l'Action sociale (SAS) de la commune municipale de Saint-Imier n'a plus versé de forfait d'entretien, mais a continué à prendre en charge le loyer privé et les primes d'assurance-maladie du couple.

B.

Par décision du 29 juillet 2021, le SAS a supprimé au 30 juin 2021 l'aide matérielle octroyée aux époux concernés tout en indiquant renoncer à demander le remboursement d'une partie de celle-ci et en retirant l'effet suspensif à un éventuel recours. Le 3 août 2021, les intéressés ont recouru auprès de la Préfecture du Jura bernois en demandant la reconsidération de cette décision, au moins s'agissant de leur loyer et des primes d'assurance-maladie. A titre superprovisionnel, la Préfecture a ordonné le 9 août 2021 la reprise immédiate du versement de l'aide sociale pour la période ayant couru dès juillet 2021 et ce, jusqu'à ce qu'elle statue provisionnellement sur l'effet suspensif. Durant le mois d'août 2021, une nouvelle aide de rigueur en lien avec la pandémie de covid-19, d'un montant de Fr. 38'734.-, a été versée à la société de la recourante. Le 9 novembre 2021, la Préfecture a ordonné au SAS, à titre de mesure provisionnelle, de retirer l'effet suspensif au recours. En date du

27 décembre 2021, elle a rejeté le recours au fond, sans percevoir de frais de procédure ni allouer de dépens ou d'indemnité de partie.

C.

Le 24 janvier 2022, les époux intéressés interjettent recours auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA). A tout le moins implicitement, ils concluent à l'annulation de la décision sur recours préfectorale du 27 décembre 2021 et demandent que leur droit à des prestations d'aide sociale soit à nouveau reconnu. Dans sa réponse du 18 février 2022, la commune municipale de Saint-Imier, par son SAS, conclut *in fine* au rejet du recours, tout en renvoyant à sa réponse du 26 août 2021 devant la Préfecture et en y apportant quelques précisions supplémentaires. Par courrier du 24 février 2022, la Préfecture renonce à déposer un préavis circonstancié et se réfère aux motifs de sa décision sur recours. Les recourants n'ont pas fait usage de leur droit de répliquer dont ils avaient été informés par ordonnance judiciaire du 23 mars 2022. Après que la recourante se fut encore fait expliquer téléphoniquement auprès du TA l'ordonnance précitée, elle s'est spontanément adressée les 11 avril et 24 mai 2022 audit tribunal qui a transmis copie de ses écrits aux autres participants à la procédure.

En droit:

1.

1.1 Aux termes de l'art. 74 al. 1 de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA, RSB 155.21), le TA connaît en qualité de dernière instance cantonale des recours contre les décisions et décisions sur recours fondées sur le droit public, dans la mesure où le recours de droit administratif n'est pas irrecevable au sens des art. 75 ss LPJA. La décision sur recours rendue le 27 décembre 2021

par la Préfecture ressortit incontestablement au droit public. Aucune des exceptions prévues aux art. 75 ss LPJA n'étant réalisées, le TA est compétent pour connaître du présent litige (voir aussi art. 52 al. 3 de la loi cantonale du 11 juin 2001 sur l'aide sociale [LASoc, RSB 860.1]).

1.2 Les recourants, qui ont pris part à la procédure devant l'autorité précédente et ont succombé, sont particulièrement atteints par la décision sur recours attaquée et ont un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Ils ont par conséquent qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA). Interjeté de plus en temps utile et dans les formes minimales prescrites, le recours est recevable (art. 32 et 81 al. 1 LPJA).

1.3 L'objet de la contestation consiste dans la décision sur recours préfectorale du 27 décembre 2021, laquelle confirme la suppression au 30 juin 2021 de l'aide sociale allouée aux recourants. La question du remboursement des prestations perçues cas échéant de manière indue par ceux-ci ne ressortit en revanche pas à la présente contestation. L'objet du litige porte quant à lui (implicitement du moins) sur l'annulation de la décision sur recours litigieuse et sur la reconnaissance (à nouveau) aux époux intéressés d'un droit à l'aide sociale.

1.4 Le pouvoir d'examen du TA porte sur le contrôle du droit (art. 80 let. a et b LPJA).

1.5 La valeur litigieuse n'étant pas d'emblée inférieure à Fr. 20'000.-, la présente cause doit dès lors être soumise à la Cour des affaires de langue française du TA dans une composition de trois juges (art. 54 al. 1 let. c et 57 al. 1 *a contrario* de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

2.

2.1 Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit, selon l'art. 12 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101) et l'art. 29 al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1) -

lequel art. 29 al. 1 ConstC ne va pas au-delà de la garantie de l'art. 12 Cst. (JAB 2013 p. 463 c. 3.1, 2005 p. 400 c. 5.2) - d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Le droit cantonal de l'aide sociale accorde à toute personne dans le besoin une aide personnelle et matérielle (art. 23 al. 1 LASoc), étant précisé qu'est considéré comme étant dans le besoin quiconque ne peut subvenir à ses besoins, que ce soit de manière temporaire ou durable (art. 23 al. 2 LASoc). Si l'indigence n'existe plus ou plus dans la même mesure en raison d'un revenu d'activité lucrative ou d'un autre apport de fonds, les prestations d'aide sociale en cours peuvent être suspendues ou réduites. Dans ce cas, la suspension des prestations ne constitue pas une sanction, mais est la conséquence de l'absence de besoin (JAB 2013 p. 45 c. 5.1, 2011 p. 368 c. 3.1).

2.2 Conformément à l'art. 31 LASoc en lien avec l'art. 8 al. 1 de l'ordonnance cantonale du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc, RSB 860.111), les concepts et normes de calcul de l'aide sociale édictés par la Conférence suisse des institutions d'action sociale ([normes CSIAS, 5^e éd. en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021]) ont force obligatoire pour autant que la LASoc et l'OASoc n'en disposent pas autrement (JAB 2016 p. 352 c. 2.1 et 2.2, 2014 p. 147 c. 2, 2013 p. 45 c. 5.1). En outre, le manuel de l'aide sociale élaboré par la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection des mineurs et des adultes (BKSE; ci-après: Manuel, consultable sous le lien www.handbuch.bernerkonferenz.ch) est à prendre en considération en tant qu'aide à l'exécution (voir JAB 2019 p. 383 c. 2.1 et les références).

2.3 Selon la maxime inquisitoire applicable dans la procédure en matière d'aide sociale, les autorités établissent en principe d'office les faits pertinents et doivent les clarifier de manière correcte et complète (art. 18 al. 1 LPJA; JAB 2013 p. 311 c. 5.4, 2012 p. 252 c. 3.3.1; VGE 2015/79 du 1^{er} juin 2015 c. 3.3, non publié in JAB 2015 p. 491; MICHEL DAUM, in HERZOG/DAUM [éd.], *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 2^e éd. 2020, ad art. 18 n. 1). La maxime inquisitoire est complétée par l'obligation de renseigner et de communiquer de la personne soutenue. Si ce devoir de collaborer ne libère pas l'autorité compétente de son devoir d'établir les faits, il limite toutefois

l'obligation d'instruire de celle-ci, ce qui conduit à un déplacement partiel du fardeau de la preuve du côté du requérant d'aide. Celui-ci supporte le fardeau objectif de la preuve qu'il est en partie ou entièrement tributaire d'une telle aide en raison d'un manque de moyens propres. Le devoir de collaborer ne peut toutefois être soumis à des exigences trop grandes. C'est pourquoi on ne peut exiger de la personne soutenue qu'elle fournisse des documents qu'elle n'a pas ou qu'elle ne peut se procurer sans complication notable (TF 8C_82/2021 du 11 novembre 2021 c. 6.1 et les références).

3.

3.1 Dans sa décision contestée du 27 décembre 2021, la Préfecture a considéré, à l'instar du SAS dans la décision initiale, qu'il y avait lieu de mettre un terme au 30 juin 2021 à l'aide matérielle accordée aux recourants au titre de l'aide sociale. En substance, cette autorité a retenu que des doutes importants subsistaient quant à l'indigence des époux concernés en raison d'une collaboration insuffisante de leur part en vue d'établir leur situation financière. Se prévalant du principe général sur le fardeau de la preuve, elle en a inféré que ceux-ci ne pouvaient déduire un droit de faits qui n'avaient pas été établis. La Préfecture a donc nié le droit aux prestations selon la LASoc et le droit fondamental à obtenir de l'aide dans des situations de détresse, dès lors que la détresse économique n'avait pas été établie et qu'aucune indigence n'était ainsi avérée. De son avis encore, l'aide en cas de rigueur perçue par les recourants en raison de la pandémie de covid-19 et les revenus générés par le restaurant auraient dû permettre à ceux-ci de se verser un salaire, si bien que le principe de subsidiarité commandait de ne plus leur allouer d'aide sociale.

3.2 A l'appui de leur recours du 24 janvier 2022 et de leur courrier du 11 avril 2022, les recourants font valoir qu'ils ont toujours fourni leur comptabilité aux services sociaux et produit les preuves requises. Ils réfutent le fait qu'avoir disposé d'un seul compte bancaire pour le restaurant et leurs affaires privées les aurait empêchés d'établir l'origine de leurs dépenses courantes. D'après eux, leur comptabilité est "des plus

transparente", chaque somme dépensée ou retirée pour des achats privés figurant sous la dénomination "salaire" (avec des charges sociales payées sur ces montants) et chaque montant libellé "retrait pour achat restaurant" ayant servi à payer des fournisseurs qui n'acceptaient plus d'établir des factures au vu des retards de paiement. Ils reconnaissent avoir préféré utiliser les aides covid perçues pour remettre le restaurant à flot plutôt que de se prélever un salaire. Ils contestent en revanche avoir voulu profiter du système. Ils indiquent enfin ne pouvoir cautionner l'approche des services sociaux qui consisterait à ne continuer à les soutenir que s'ils décident de renoncer à l'avenir à leur activité au sein du restaurant.

4.

Est litigieuse la suspension prononcée au 30 juin 2021 de l'aide matérielle allouée aux recourants au titre de l'aide sociale.

4.1 S'agissant de la situation économique des intéressés, il y a lieu de préciser que ceux-ci se sont annoncés au SAS au cours du dernier trimestre 2020 (convention de droits et devoirs signée le 3 novembre 2020 envers ledit service). Une aide matérielle incluant notamment la prise en charge du loyer privé et des primes d'assurance maladie leur a été accordée par le SAS à compter du 1^{er} décembre 2020; le 24 décembre 2020, ils ont en outre reçu de ce service une aide d'urgence de Fr. 500.- (dossier SAS produit devant le TA [ci-après: dos. SAS] 339 et 340). Une aide aux cas de rigueur liés à la covid-19, d'un montant de Fr. 34'956.-, leur a été versée en mars 2021, puis des montants additionnels à celle-ci, de Fr. 3'666.- et Fr. 1'295.-, ont été acquittés au cours du même mois et du mois suivant. L'ensemble de ces versements a eu lieu sur le compte bancaire libellé au nom du restaurant et ayant également servi (jusqu'à juillet 2021 en tout cas) pour les finances personnelles du couple. Au 30 avril 2021, ce compte courant affichait un solde de Fr. 6'094.25, ce qui a amené le SAS à limiter dès mai 2021 ses prestations à la prise en charge du loyer privé et des primes d'assurance-maladie, puis à supprimer le 29 juillet 2021 toute aide matérielle rétroactivement au 30 juin 2021. En août 2021, une nouvelle aide de rigueur liée à la covid-19, de Fr. 38'734.-,

a été accordée à la recourante pour son restaurant. Au total, un montant de Fr. 78'651.- a dès lors été alloué sous forme d'aides covid pour cet établissement. Suite à la reprise immédiate du versement de l'aide sociale ordonnée à titre de mesure superprovisionnelle le 9 août 2021 au SAS par la Préfecture et au retrait de l'effet suspensif au recours exigé dudit service par cette même autorité à titre de mesures provisionnelles, des prestations d'aide sociale ont été rétroactivement allouées le 2 novembre 2021 au couple pour juillet et août 2021 (forfait d'entretien, loyer, charges, primes maladie), ainsi que pour septembre 2021 (primes d'assurance maladie). En tenant compte de ces derniers versements, les recourants ont perçu au total un montant de Fr. 33'408.70 d'aide sociale (dossier intimée [dos. int.] 2).

4.2 Il y a tout d'abord lieu d'admettre avec les autorités précédentes qu'à défaut (à tout le moins jusqu'en juillet 2021) de la tenue de comptes séparés pour le restaurant et leurs finances personnelles, les recourants n'ont pas été en mesure d'établir de manière suffisamment fiable la nature privée ou commerciale de l'ensemble des retraits ou virements effectués à partir du compte du restaurant. Or, la CSIAS a édicté en 2021 des recommandations complémentaires aux normes CSIAS concernant l'aide sociale aux indépendants (notice "Aide sociale, Aide aux travailleurs indépendants" [ci-après: notice CSIAS]). Il en ressort que la détermination en soi complexe des besoins pour cette catégorie de travailleurs implique une distinction nette entre budget de fonctionnement et budget d'aide sociale, ce qui nécessite la tenue de comptes bancaires séparés pour ces deux types de budget (notice CSIAS 3.2). Cette distinction est d'autant plus importante lorsque, comme en l'espèce, il ne s'agit pas d'indépendants, mais de personnes physiques et d'une personne morale. Certes, l'attribution de certaines des dépenses courantes du couple à la fonction de salaire a pu être retracée à l'aide des extraits bancaires produits. Ainsi, le 16 juillet 2021, un montant de Fr. 181.90 libellé comme "salaire juillet" dans la comptabilité correspond à une facture d'un montant identique payée le même jour à un opérateur téléphonique (dossier Préfecture [dos. Préf.] 110 et 113). Il est également possible de recouper plusieurs virements à titre de salaires effectués depuis le compte du restaurant à hauteur de Fr. 4'350.- le 31 août 2021, de Fr. 1'200.- le 4 octobre 2021 et de Fr. 1'200.- le

7 octobre 2021 avec des écritures comptables passées aux mêmes dates (et libellées "versement privé pour paiement des loyers privés" et "salaire octobre"; dos. Préf. 100, 102, 142 et 169). Plusieurs ordres de virement bancaire attestent par ailleurs du paiement de loyers commerciaux et privés à partir de ce compte, ainsi que du remboursement d'autres dettes personnelles (par exemple d'impôt ou de leasing de voiture). En revanche, pour nombre de retraits bancaires effectués à titre d'achat(s) sur le compte du restaurant, on ne parvient pas à déterminer l'affectation des montants concernés à des dépenses privées ou professionnelles. Aucune pièce justificative (tels par exemple des reçus d'achats) ne vient en effet étayer les indications ressortant quant à ces retraits principalement libellés comme achat(s) dans les écritures comptables. En l'absence de comptes bancaires séparés, ces écritures s'avèrent insuffisantes à établir l'affectation précise des montants en cause. Cette conclusion s'impose à plus forte raison au présent cas où la comptabilité ne livre qu'une image partielle et partant tronquée de l'activité commerciale déployée. On ne trouve nulle trace en effet sur le compte du restaurant des recettes générées par l'établissement, ce compte servant uniquement - de l'aveu même des recourants (dos. Préf. 146) - à payer des factures liées à cet établissement (en sus cependant aussi de l'acquittement de certaines factures privées; voir présent c. 4.2 supra). Les époux ont de plus contribué à rendre la traçabilité de leurs dépenses commerciales plus difficile en concédant avoir utilisé des fonds destinés au restaurant (aides covid-19) pour rembourser des loyers privés (dos. Préf. 123).

4.3 En l'absence d'éléments tangibles au dossier susceptibles d'en étayer la véracité, il s'ensuit que c'est à raison que les autorités inférieures ont estimé que l'origine commerciale ou privée des dépenses alléguées comme telles dans les écritures comptables n'était pas établie à suffisance de droit. Des doutes importants subsistent en effet quant à la situation économique des époux intéressés, partant également en regard de leur dépendance alléguée d'une aide matérielle des services sociaux. Contrairement à ce qu'ont retenu les autorités inférieures, ce n'est toutefois pas en raison d'une violation de leur devoir de collaboration que les recourants ont échoué à établir leur indigence et sont appelés à supporter les conséquences qui en découlent au sens des règles sur le fardeau

objectif de la preuve (c. 2.3 supra). Invités à produire les pièces comptables et bancaires en leur possession, les intéressés ont régulièrement donné suite aux demandes de renseignement des autorités, moyennant à l'occasion il est vrai certains retards à produire les documents requis. En réalité et comme déjà relevé ci-dessus (c. 4.2 supra), c'est le mode de gestion de leurs finances privées et commerciales au moyen (initialement) d'un seul et unique compte bancaire qui les a privés de la possibilité d'établir leur besoin d'aide à l'égard du SAS. A défaut de comptes bancaires séparés, il leur était matériellement impossible d'accéder à la demande des autorités de différencier en accord avec la pratique administrative en vigueur le budget de fonctionnement du restaurant de leur budget d'aide sociale. Dans l'intervalle, courant juillet 2021 selon leurs allégations ou au plus tard en août 2021 si l'on retrace les premiers virements effectués en faveur de ce nouveau compte, les recourants ont certes ouvert un compte bancaire privé distinct de celui du restaurant. Cette démarche, pratiquement concomitante à la suppression au 30 juin 2021 de l'aide sociale prononcée le 29 juillet 2021 par le SAS, n'était en tout état de cause pas apte toutefois à rattraper les lacunes ayant fait obstacle à la tenue d'une comptabilité probante au cours des mois précédents. Les recourants n'allèguent au demeurant pas que tel aurait été le cas. Quoi qu'il en soit, il leur est loisible de s'annoncer en tout temps auprès de l'intimée et d'établir (pour l'avenir) une potentielle indigence au moyen d'une comptabilité claire et transparente. A toutes fins utiles, on précisera néanmoins à leur attention que l'aide sociale est destinée à couvrir les besoins vitaux de la personne et non à financer une activité commerciale. Lorsque le bénéficiaire de l'aide sociale exerce une activité indépendante qui ne remplit pas ou plus les conditions de viabilité économique, le principe de subsidiarité permet d'exiger de lui de cesser cette activité non rentable pour se consacrer à un emploi salarié (arrêts du Tribunal cantonal fribourgeois n° 605 2015 93/143 des 15 et 23 juillet 2015 c. 3e et la référence; voir aussi notice CSIAS 3.2 et 3.3). A fortiori doit-il en aller ainsi également lorsque le requérant est unique actionnaire ou sociétaire de sa société et qu'il occupe de ce fait une position qui doit être assimilée à celle d'un indépendant.

4.4 La décision préfectorale confirmant la suppression au 30 juin 2021 des prestations d'aide sociale allouées aux époux recourants peut donc être confirmée avec la motivation substituée exposée ci-dessus (c. 4.3 supra; voir ATF 142 III 782 c. 3, 135 III 397 c. 1.4). On précisera encore qu'à défaut pour les intéressés d'avoir pu établir leur indigence, l'art. 12 Cst. ne trouve pas application et ne saurait donc être considéré comme ayant été violé au présent cas (voir en ce sens aussi: TF 8C_253/2013 du 15 octobre 2013 c. 6).

5.

5.1 Sur le vu de ce qui précède, le recours s'avère mal fondé et doit être rejeté.

5.2 Il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure (art. 102 LPJA en lien avec l'art. 53 LASoc).

5.3 Les recourants, qui succombent et ne sont pas représentés en procédure, n'ont pas droit à des dépens (même sous la forme d'une indemnité de partie). L'intimée ne peut, quant à elle, faire valoir un droit à des dépens (art. 104 al. 1 à 4 et 108 al. 3 LPJA).

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué de dépens.
3. Le présent jugement est notifié (R):
 - aux recourants,
 - à l'intimée,
 - à la Préfecture du Jura bernois.

Le juge:

La greffière:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès sa notification, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).