

Un recours en matière de droit public interjeté contre ce jugement a été déclaré irrecevable par le Tribunal fédéral en date du 13 mars 2015 (8C\_104/2015)

**200.2014.796.ASoc** publié dans la JAB 2016 p. 352

BEP/BEJ

## **Tribunal administratif du canton de Berne**

Cour des affaires de langue française

### **Jugement du 6 janvier 2015**

Droit administratif

B. Rolli, président  
D. Baldin et M. Moeckli, juges  
Ph. Berberat, greffier

A. \_\_\_\_\_  
recourant



contre

**Commune municipale B.** \_\_\_\_\_

intimée

et

**Préfecture de Biel/Bienne**  
Château, rue Principale 6, 2560 Nidau

relatif à une décision de cette dernière du 15 août 2014  
(aide sociale – budget)

**En fait:**

**A.**

A. \_\_\_\_\_, né en 1966, bénéficie des prestations d'aide sociale fournies par le Département des affaires sociales (DAS) de B. \_\_\_\_\_. Il est père d'un fils né en septembre 2013, dont la mère habite dans le même immeuble et perçoit elle aussi des prestations d'aide sociale. Par convention conclue le 26 janvier 2014 devant le Service de la jeunesse de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) de B. \_\_\_\_\_, les parents ont notamment convenu de confier la garde de leur enfant à sa mère et réglé le droit de visite de son père. Le 24 juin 2014, le DAS a établi le budget d'aide sociale de l'intéressé pour le mois de juillet 2014. Dans le budget en question, un montant de Fr. 1'000.- a été comptabilisé à titre de loyer dans le cadre de la couverture des besoins de base, duquel une somme de Fr. 150.- a été déduite en tant que dépassement de la limite de Fr. 850.- admise par B. \_\_\_\_\_ pour le loyer d'une personne seule.

**B.**

Par écrit du 1<sup>er</sup> juillet 2014 adressé à la Préfecture de Biel/Bienne, l'intéressé a interjeté recours contre le budget d'aide sociale du DAS du 24 juin 2014, contestant le bien-fondé de la déduction de Fr. 150.- opérée sur le montant de son loyer. Par décision sur recours du 15 août 2014, la Préfecture de Biel/Bienne a rejeté le recours, considérant en substance qu'au vu de la proximité du logement, dans le même immeuble, de la mère du fils du recourant, ce dernier pouvait exercer son droit aux relations personnelles librement et sans aucune difficulté, même sans disposer d'une chambre supplémentaire, et que l'application de la norme de loyer supérieure ne se justifiait pas dans son cas.

## **C.**

Par acte posté le 29 août 2014, l'intéressé a recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA) contre la décision sur recours précitée du 15 août 2014, concluant implicitement à ce que le dépassement de Fr. 150.- de son loyer soit pris en compte en tant que prestation circonstancielle. Le 12 septembre 2014, la préfecture de Bienne a déclaré confirmer sa décision sur recours du 15 août 2014 et renoncer à prendre position par rapport au recours de droit administratif dirigé contre celle-ci. Dans son mémoire de réponse du 19 septembre 2014, B. \_\_\_\_\_ conclut au rejet du recours. Par ordonnance du 20 octobre 2014, le juge instructeur a constaté que le recourant n'avait pas présenté d'observations jusqu'au terme imparti à cet effet et clos l'instruction de la cause.

## **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 15 août 2014 par la Préfecture de Biel/Bienne ressortit incontestablement au droit public. Aucune des exceptions prévues aux art. 75 ss LPJA n'étant réalisée, le TA est compétent pour connaître du présent litige (voir aussi l'art. 52 al. 3 de la loi cantonale du 11 juin 2001 sur l'aide sociale [LASoc, RSB 860.1]).

**1.2** Le recourant n'ayant pas obtenu gain de cause devant l'instance précédente, il est particulièrement atteint par la décision sur recours contestée et a un intérêt digne de protection à son annulation ou à sa modification. Il a par conséquent qualité pour recourir (art. 79 al. 1 LPJA).

Au surplus, le recours a été interjeté en temps utile et dans les formes minimales prescrites par les art. 81 et 32 LPJA, étant entendu qu'il convient de ne pas être trop sévère dans l'appréciation des exigences de forme lorsque le recours est interjeté par un administré n'étant pas juriste, au risque de tomber dans le formalisme excessif (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, n° 10 ss ad art. 32).

**1.3** L'objet de la contestation consiste dans la décision sur recours du 15 août 2014, rejetant le recours de l'intéressé contre le budget d'aide sociale relatif au mois de juillet 2014. L'objet du litige porte, quant à lui, sur la question de la justification de la prise en compte dans le budget d'aide sociale d'un loyer mensuel de Fr. 150.- supérieur à celui qui a été retenu par le DAS. Il faut donc admettre qu'il s'agit là d'une question récurrente pour chaque budget mensuel d'aide sociale du recourant et, partant, portant sur le droit à une prestation périodique de durée indéterminée. En conséquence, la valeur litigieuse n'apparaissant pas d'emblée inférieure à Fr. 20'000.-, la Cour des affaires de langue française du TA est compétente pour connaître du présent litige dans sa composition ordinaire de trois juges (art. 54 al. 1 let. c, 56 al. 1 et 57 al. 1 de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1] en corrélation avec les art. 91 al. 1 et 92 du Code de procédure civile du 19 décembre 2008 [CPC, RS 272]).

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

## **2.**

**2.1** Aux termes de l'art. 12 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), 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. Le droit fondamental à des conditions minimales d'existence selon l'art. 12 Cst. ne garantit pas un revenu minimum, mais uniquement la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une

manière conforme aux exigences de la dignité humaine, telles que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base (ATF 135 I 119 c. 5.3, 131 V 256 c. 6.1, 131 I 166 c. 3.1, 130 I 71 c. 4.1). L'art. 29 al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1), selon lequel toute personne dans le besoin a droit à un logis, aux moyens nécessaires pour mener une existence conforme aux exigences de la dignité humaine ainsi qu'aux soins médicaux essentiels, ne va pas au-delà de la garantie de l'art. 12 Cst. (JAB 2001 p. 30 c. 3c; TF 2P. 147/2002 du 4 mars 2003 c. 3.2).

**2.2** Selon la législation cantonale, l'aide sociale a pour but de garantir le bien-être de la population et de permettre à tout un chacun de mener une existence digne et autonome (art. 1 LASoc). L'aide sociale doit encourager la prévention, promouvoir l'aide à la prise en charge personnelle, compenser les préjudices, remédier aux situations d'urgence, éviter la marginalisation et favoriser l'insertion (art. 3 LASoc). Elle englobe les domaines d'activités suivants: la garantie financière du minimum vital, l'autonomie personnelle, l'insertion professionnelle et sociale, ainsi que les conditions de vie (art. 2 LASoc). Dans ce contexte, l'aide sociale comprend des prestations d'aide personnelle et d'aide matérielle (art. 22 LASoc). Toutes les personnes dans le besoin ont droit à l'aide sociale personnelle et matérielle (art. 23 al. 1 LASoc). L'aide matérielle couvre les besoins de première nécessité des bénéficiaires et leur permet de participer à la vie sociale, conformément à l'art. 30 al. 1 LASoc. Elle est généralement allouée sous forme pécuniaire et peut prendre la forme de versements en espèces, de virements sur un compte bancaire ou postal, de règlement de factures courantes, du paiement de prestations de l'aide sociale institutionnelle, ou d'une avance sur des prestations de tiers en suspens (art. 32 al. 1 LASoc).

D'après l'art. 31 al. 1 LASoc, le calcul de l'aide matérielle est fixé par l'ordonnance cantonale du 24 octobre 2001 sur l'aide sociale (OASoc, RSB 860.111), dont l'art. 8 OASoc renvoie aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), leur conférant force obligatoire pour l'exécution de l'aide sociale individuelle, pour autant que la LASoc et l'OASoc n'en disposent pas autrement.

**2.3** Les normes CSIAS contribuent à garantir une plus grande sécurité juridique et à assurer l'égalité de traitement. Toutefois, elles laissent suffisamment de marge de manœuvre pour permettre aux autorités d'aide sociale de trouver des solutions adaptées aux cas individuels et aux besoins (GNAEGI/CARNAL/BOVEY, *Histoire et structure des assurances sociales en Suisse*, 2011, p. 253). Selon ces normes, la couverture des besoins fondamentaux comprend en particulier les frais de logement, charges comprises (normes CSIAS B.1-1). Le loyer est à prendre en compte pour autant qu'il se situe dans les prix du marché immobilier local (normes CSIAS B.3-1). Etant donné les écarts régionaux existant au niveau des loyers, il est ainsi recommandé de fixer des plafonds régionaux ou communaux pour les frais de logement en fonction de la taille des ménages (normes CSIAS B.3-2). En outre, conformément au manuel de l'aide sociale élaboré par la Conférence bernoise d'aide sociale et protection des mineurs et des adultes (BKSE) sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP), lorsque les personnes soutenues par l'aide sociale exercent leur droit de visite à l'égard de leurs enfants dont elles n'ont pas la garde, il convient d'appliquer pour le loyer la directive concernant l'échelon immédiatement supérieur (BKSE, *Manuel de l'aide sociale*, <http://handbuch.bernerkonferenz.ch/fr/glossar/>, mots clé "*accueil des enfants pendant les weekends et les vacances*" et "*loyer*"). Selon la BKSE, le manuel de l'aide sociale n'a toutefois qu'un caractère de recommandation (<http://handbuch.bernerkonferenz.ch>, page d'accueil, obligation légale).

**2.4** Aux termes de l'art. 8i al. 1 OASoc, les personnes tributaires de l'aide sociale ayant des problèmes particuliers relevant de leur état de santé ou de leur situation économique ou familiale peuvent encore se voir octroyer des prestations circonstanciées. Selon l'al. 2 de la même disposition, le montant des prestations circonstanciées doit toujours être proportionné aux moyens dont disposent les personnes à revenu modeste vivant dans l'entourage du ou de la bénéficiaire. Les coûts des prestations circonstanciées sont pris en compte dans le budget individuel de soutien, dans la mesure où ces prestations présentent un rapport raisonnable avec le bénéfice réalisé. L'essentiel est donc de déterminer si la prestation préserve ou favorise l'autonomie et l'intégration sociale d'une personne

bénéficiaire et si elle permet de prévenir un dommage majeur. Certains coûts sont par ailleurs réputés obligatoires en fonction d'une situation donnée et doivent être pris en charge. Il en va notamment ainsi des frais de déplacement et des autres frais supplémentaires liés à l'exercice du droit de visite (normes CSIAS C.1-11). Les circonstances imposant leur prise en charge sont souvent une question d'appréciation (JTA 2008/1241 du 14 avril 2008 c. 3.3). Il n'existe pas à proprement parler un droit de principe, généralisé, à l'octroi de prestations circonstancielles. Il s'agit bien plus d'un moyen permettant aux services sociaux d'adapter les budgets déterminés de façon générale et uniforme sur la base de forfaits aux particularités de chaque situation, en fonction d'une certaine liberté d'appréciation et dans le cadre fixé par les normes CSIAS (JTA 2008/1241 précité c. 4.2.4).

**2.5** L'art. 25 LASoc dispose que les collaborateurs et collaboratrices des services sociaux tiennent compte des circonstances de chaque cas dans une mesure équitable. La jurisprudence du Tribunal de céans reconnaît par ailleurs que, dans la mesure où la législation en matière d'aide sociale et les normes CSIAS ne prévoient pas de droit à un montant déterminé pour l'aide matérielle, les communes disposent d'un certain pouvoir d'appréciation à cet égard (JAB 2007 p. 272 c. 3.1). L'art. 28 al. 2 let. a et b LASoc exige par ailleurs des personnes sollicitant l'aide sociale qu'elles respectent les directives du service social et qu'elles fassent le nécessaire pour éviter, supprimer ou amoindrir leur dénuement. Selon le Tribunal fédéral (TF), la limite inférieure à l'aide matérielle est constituée de la garantie du minimum vital et de la prévention des cas de rigueur. La limite supérieure à l'aide matérielle correspond quant à elle au niveau de vie du reste de la population (TF 8C\_158/2010 du 25 mai 2010 c. 4.2).

Le manuel de l'aide sociale de la BKSE prévoit également que les services sociaux jouissent d'un pouvoir d'appréciation important en ce qui concerne la nature et l'étendue de l'aide allouée. Eu égard au principe de l'individualisation inscrit dans la législation (art. 25 LASoc), le soutien doit en effet être déterminé en tenant compte des circonstances de chaque cas. La loi et l'ordonnance sur l'aide sociale ainsi que les normes CSIAS fixent certes différentes prestations, mais laissent pour d'autres une grande marge d'appréciation (p. ex. les prestations circonstancielles ou l'octroi de

suppléments d'intégration). Le manuel ne modifie en rien ce principe. Les règles qui y sont consignées doivent être appliquées dans les cas ordinaires afin d'assurer une pratique équitable et transparente en matière d'aide sociale. En présence de cas particuliers justifiant une exception, le service social peut et doit s'écarter de ces réglementations, à condition que ces adaptations soient objectivement motivées, qu'elles respectent les principes fondamentaux de l'Etat de droit (p. ex. interdiction de l'arbitraire ou principe de proportionnalité) et qu'elles soient documentées dans le dossier. Le pouvoir d'appréciation laissé aux services sociaux n'est pas synonyme de carte blanche pour une pratique discrétionnaire. Il leur offre simplement une marge de manœuvre pour trouver des solutions adaptées à chaque situation (BKSE, *op. cit.*, mot-clé "*pouvoir d'appréciation dans l'aide sociale*").

**2.6** Aux termes de l'art. 273 al. 1 du Code civil suisse (CC, RS 210), le père ou la mère qui ne détient pas l'autorité parentale ou la garde ainsi que l'enfant mineur ont réciproquement le droit d'entretenir les relations personnelles adéquates selon les circonstances. L'exercice du droit de visite est par ailleurs protégé, sous l'angle du droit fondamental au respect de la vie familiale, à la fois pour les parents et les enfants, tant au niveau du droit international (art. 8 ch. 1 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales [CEDH, RS 0.101]; art. 9 ch. 3 de la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant [CUDE, RS 0.107]; CYRIL HEGNAUER, *Droit suisse de la filiation et de la famille*, 1998, p. 109 et références citées), qu'au niveau du droit constitutionnel fédéral et cantonal (art. 13 al. 1 Cst.; art. 13 al. 1 ConstC).

Le droit à des relations personnelles vise toute forme de communication verbale et non verbale. Au premier plan se trouve évidemment la rencontre effective entre le parent et l'enfant, mais sont aussi concernés les contacts par téléphone, courrier, courriel ou sms. En principe, le droit de visite est exercé dans le propre cadre de vie du titulaire du droit. Le domicile du parent ayant la garde de l'enfant est en principe inapproprié en raison du risque d'engendrer un conflit de loyauté chez l'enfant (INGEBORG SCHWENZER dans: HONSELL/VOGT/GEISER, *Basler Kommentar zum ZGB I*,

3<sup>e</sup> éd. 2006, art. 273 n° 2, 12 et 17). Le droit aux relations personnelles est conçu non seulement comme un droit et un devoir des parents, mais aussi comme un droit de la personnalité de l'enfant; il doit servir en premier lieu l'intérêt de celui-ci (TF 5A\_663/2012 du 12 mars 2013 c. 4.1). Dans chaque cas, la décision relative à l'exercice du droit de visite doit donc être prise de manière à répondre le mieux possible à ses besoins, l'intérêt des parents étant relégué à l'arrière-plan (TF 5A\_105/2014 du 6 juin 2014 c. 5.2.1 et références citées). Le parent titulaire du droit de visite doit dès lors accepter les désagréments découlant pour lui de ce droit, dans la même mesure que le détenteur de l'autorité parentale, et ce d'autant plus que ce droit vise, non pas à créer un équilibre adéquat entre les intérêts des parents, mais à organiser, pour le bien de l'enfant, une relation avec ses parents (ATF 120 II 229 c. 3b).

### **3.**

**3.1** En l'espèce, le recourant vit dans le même immeuble que la mère de son enfant. Il dit la considérer comme une amie et entretient manifestement de bons contacts avec elle. Les deux parents ne sont pas mariés et n'ont jamais fait ménage commun. Dès lors, les circonstances de fait en cause sont sensiblement différentes de la situation typique envisagée par les normes CSIAS et le manuel de l'aide sociale de la BKSE relatifs à l'exercice du droit de visite, soit les cas où les parents sont séparés ou divorcés et où l'exercice du droit de visite peut s'avérer problématique du fait qu'ils ne vivent plus ensemble à la suite de la rupture du lien conjugal. En l'occurrence, une telle rupture entre les parents n'est jamais survenue et ils ont continué de vivre comme ils l'ont toujours fait auparavant, conservant chacun leur appartement et demeurant ainsi tous deux dans le même bâtiment. Le recourant indique lui-même qu'il vit dans cet appartement depuis plusieurs années; son emménagement en ces lieux n'est donc aucunement lié à la naissance de son fils en septembre 2013.

**3.2** Il découle de ce qui précède qu'on ne discerne aucun obstacle s'opposant en l'espèce à ce que le recourant exerce son droit de visite soit

dans l'appartement de la mère de son fils avec l'accord de celle-ci, soit dans son propre appartement pendant la journée, l'enfant retournant ensuite dormir chez sa mère dans la soirée. Une telle mise en œuvre du droit de visite s'avère même, à n'en pas douter, favorable au bien-être de l'enfant en bas âge, lui permettant ainsi de passer la nuit dans sa chambre habituelle. En outre, dans ce contexte, l'enfant n'est aucunement placé dans une situation de conflit de loyauté à l'égard de l'un ou l'autre de ses parents. Il faut donc retenir qu'une telle organisation du droit de visite du recourant est conforme aux prescriptions et à la jurisprudence précitées en la matière (voir ci-dessus c. 2.6). Elle est aussi raisonnablement exigible de la part de la mère du fils du recourant, la jurisprudence précitée imposant tant au titulaire du droit de visite qu'au titulaire du droit de garde de l'enfant de devoir supporter les désagréments qui découlent du droit de visite, en vertu des circonstances. Au surplus, la mère de l'enfant du recourant est elle aussi au bénéfice de prestations d'aide sociale, de sorte que ce mode de mise en œuvre du droit de visite du recourant est aussi exigible de sa part sous l'angle de l'obligation des personnes sollicitant l'aide sociale de respecter les directives du service social (art. 28 al. 2 let. a LASoc).

**3.3** En conséquence, le DAS pouvait en l'occurrence s'écarter à bon droit des recommandations de la BKSE en ne prenant pas en compte dans le budget d'aide sociale du recourant, ni au titre de la couverture des besoins de base, ni en tant que prestation circonstancielle, l'échelon de loyer immédiatement supérieur à celui applicable à une personne seule, malgré le droit de visite du recourant à l'égard de son enfant, dans la mesure où une chambre supplémentaire dans l'appartement du recourant pour l'exercice de son droit de visite ne s'avère nullement nécessaire, au vu des considérations qui précèdent. Le DAS a tenu compte de tous les éléments pertinents du dossier, en particulier la proximité immédiate, dans le même immeuble, des logements respectifs du recourant et de la mère de l'enfant, en appréciant le rapport entre le coût de la prise en charge du supplément de loyer et l'avantage que cela représenterait pour le recourant, de même qu'en comparant la situation du recourant avec celle d'une personne non soutenue par les services sociaux.

Cela étant, la Préfecture de Biel/Bienne n'a pas violé le droit, dans sa décision sur recours du 15 août 2014, en rejetant le recours interjeté par l'intéressé contre le budget d'aide sociale établi par le DAS en date du 24 juin 2014.

#### **4.**

**4.1** Au vu de ce qui précède, le recours s'avère mal fondé et doit être rejeté.

**4.2** Il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure (art. 53 LASoc).

**4.3** Le recourant, qui n'obtient pas gain de cause et n'est pas représenté en procédure par un avocat ou une avocate, n'a pas droit à des dépens ou à une indemnité de partie. L'intimée, quant à elle, ne peut faire valoir un droit à des dépens (art. 104 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):

- au recourant,
- à l'intimée,
- à la Préfecture de Biel/Bienne.

Le président:

Le greffier:

e.r.: A. de Chambrier, greffier

**Voie de recours**

Dans les 30 jours dès la notification écrite de ses considérants, 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).