

200.2015.1061.ASoc
RMS 36 2015
WIC/BEJ

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

Jugement du 12 juillet 2016

Droit administratif

B. Rolli, président
M. Moeckli et C. Tissot, juges
C. Haag-Winkler, greffière

A. _____
agissant par son Département des affaires sociales (DAS)
recourante

contre

B. _____
représentée par Me C. _____
intimée

et

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

relatif à une décision rendue sur recours par cette dernière le 28 octobre 2015
(suppression de l'aide sociale)



En fait:

A.

B. _____, née en 1961, divorcée depuis 2011, bénéficie de prestations d'aide sociale versées par le Département des affaires sociales (DAS) de A. _____ depuis le 1^{er} mai 2011. En 2012, le DAS a rendu attentive la bénéficiaire de ses prestations d'aide sociale au fait que son loyer était supérieur au montant pris en charge. L'intéressée a déménagé dans un nouvel appartement le 1^{er} août 2014. A réception du nouveau contrat de bail portant sur un loyer encore plus élevé, le DAS a averti une nouvelle fois la bénéficiaire de ses prestations du fait que son loyer dépassait le montant couvert à ce titre par l'aide sociale et a mandaté une enquête auprès de l'Inspection sociale du canton de Berne. Au vu des conclusions de cette enquête, le DAS a invité l'intéressée, par lettre du 27 mai 2015, à s'expliquer, au cours d'une audition fixée le 3 juin 2015, sur la manière dont elle subvient à ses besoins financiers. Par courrier du 15 juin 2015, le DAS a informé l'intéressée de la clôture rétroactive de son dossier d'assistance avec effet au 31 mai 2015, au motif que son besoin effectif n'a pu être évalué. Il a précisé qu'elle pouvait demander, par écrit, une décision formelle dans un délai de dix jours à réception de ce courrier. La bénéficiaire des prestations d'aide sociale a rédigé une telle demande en date du 19 juin 2015.

B.

Le 25 juin 2015, la bénéficiaire des prestations d'aide sociale a recouru auprès de la préfecture de Biel/Bienne contre l'acte précité du DAS du 15 juin 2015, en demandant l'annulation de la fermeture de son dossier d'assistance.

Par décision sur recours du 28 octobre 2015, la préfecture a admis le recours de l'intéressée et a annulé la décision du DAS.

C.

Le 27 novembre 2015, le DAS a recouru auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA) contre la décision sur recours précitée, en concluant, sous suite de frais, à son annulation et à la confirmation de sa décision du 15 juin 2015.

Par courrier du 1^{er} décembre 2015, l'intimée a introduit une requête de mesures provisionnelles, demandant le versement provisoire de prestations d'aide sociale. Après avoir donné l'occasion aux parties de se prononcer sur le sujet, le juge instructeur a fait droit à cette requête par ordonnance et décision incidente du 23 décembre 2015, ordonnant le versement à l'intimée de Fr. 1'500.- mensuels.

Dans son préavis du 7 décembre 2015, la préfecture a conclu au rejet du recours, confirmant les considérants de sa décision sur recours. L'intimée, désormais représentée par Me C._____, dans son mémoire de réponse avec requête d'assistance judiciaire du 4 janvier 2016, a conclu sous suite de frais et dépens au rejet du recours dans la mesure de sa recevabilité, à la confirmation de la décision contestée, ainsi qu'à l'octroi de l'assistance judiciaire avec désignation de Me C._____ comme mandataire d'office. Le juge instructeur a accordé l'assistance judiciaire à l'intimée et a désigné Me C._____ comme mandataire d'office.

La recourante a confirmé ses conclusions par réplique du 17 mars 2016. La préfecture a renoncé, par courrier du 22 mars 2016, à prendre à nouveau position. Le 29 mars 2016, l'intimée a introduit un mémoire de duplique confirmant ses conclusions.

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 28 octobre 2015 par la préfecture 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 La recourante a pris part à la procédure devant l'autorité précédente, est particulièrement atteinte par la décision attaquée et est touchée par la décision sur recours contestée. Par cette décision sur recours, la préfecture a admis le recours de l'intéressée et renvoyé le dossier au sens des considérants. Une telle décision est considérée comme décision incidente par le Tribunal fédéral (TF; ATF 133 V 477 c. 4.2). Dans la mesure où la commune y est tenue de rendre une nouvelle décision contraire à sa position, elle est toutefois susceptible de subir un préjudice irréparable au sens de l'art. 61 al. 3 LPJA (ATF 133 V 477 c. 5.2.2). De ce fait, elle est légitimée à recourir à son encontre (voir en outre art. 79 al. 1 LPJA). Pour être recevable, un recours de droit administratif au TA doit au surplus contenir des motifs justifiant les conclusions retenues (art. 81 al. 1 en relation avec l'art. 32 al. 2 LPJA). La motivation doit se rapporter à l'objet du litige (Streitgegenstand) et exposer en quoi la décision contestée est viciée par un des motifs de recours énumérés à l'art. 80 let. a et b LPJA (JAB 1993 p. 397 c. 1b). De jurisprudence constante, un renvoi à des pièces antérieures de procédure ou une simple répétition des arguments développés devant l'autorité précédente ne constituent pas des motifs suffisants (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungspflege im Kanton Bern*, 1997, n° 15 ad art. 32). S'il est vrai que

le mémoire de recours comporte un renvoi aux mémoires précédents, la recourante ne se borne pas à y renvoyer et motive à suffisance de droit les raisons pour lesquelles la décision entreprise est tenue pour fautive. Le recours est donc interjeté dans les formes prescrites et au surplus en temps utile (art. 32 et 81 LPJA); il est dès lors recevable.

1.3 L'objet de la contestation consiste dans la décision sur recours rendue le 28 octobre 2015 par la préfecture, admettant le recours de l'intéressée contre la fermeture de son dossier. L'objet du litige porte, quant à lui, sur la justification de la suppression de l'aide sociale décidée par la recourante, soit sur le droit à une prestation périodique pour une durée indéterminée. En conséquence, la valeur litigieuse n'apparaissant pas d'emblée inférieure à Fr. 20'000.-, le jugement de la cause incombe à la Cour des affaires de langue française du TA dans sa composition ordinaire de trois juges (art. 54 al. 1 let. c et 56 al. 1 de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

1.4 Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 let. a et b LPJA; il couvre le contrôle des faits et du droit, y compris les violations du droit commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité.

2.

D'un point de vue formel, l'intimée fait valoir une violation de son droit d'être entendue.

2.1 Le droit d'être entendu est une règle essentielle de procédure garantie par l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), ainsi que l'art. 26 al. 2 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC, RSB 101.1). Il est concrétisé notamment à l'art. 21 al. 1 LPJA, qui prévoit que l'autorité entend les parties avant de rendre une décision, une décision sur recours ou un jugement. Aux termes de l'art. 24 LPJA, les parties ont le droit de se prononcer sur le résultat de l'administration des preuves (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, op. cit., art. 21

n. 4; ATF 127 I 54 c. 2b, 124 I 242 c. 2). L'art. 49 LPJA pose en outre le principe de la prééminence de la décision, disposant que l'autorité compétente règle d'office ou sur requête les rapports juridiques de droit public en rendant des décisions. L'obligation incombant aux autorités de motiver ces dernières constitue également l'un des aspects du droit d'être entendu (cf. art. 52 LPJA; ATF 136 I 229 c. 5.2).

2.2 La pratique de la recourante consistant à annoncer à un bénéficiaire par simple courrier la fermeture de son dossier d'aide sociale, en lui précisant qu'il lui est possible de demander par écrit une décision formelle dans un délai de dix jours, est pour la moins douteuse. Au vu des atteintes qu'elle est susceptible de porter aux intérêts de son destinataire, particulièrement lorsqu'elle est contestée comme en l'espèce, une telle décision doit impérativement revêtir les formes imposées aux art. 49 et 52 LPJA. Néanmoins, la forme de l'acte et sa désignation ne sont pas déterminantes pour sa qualification en tant que décision, pas plus que le fait qu'un acte écrit émanant d'une autorité contienne véritablement tous les éléments prévus à l'art. 52 al. 1 LPJA. Ainsi, même un écrit rédigé sous forme de lettre peut constituer une décision. Le non-respect des formes prévues par la loi ne doit toutefois en aucun cas léser les intéressés et des vices de forme particulièrement graves peuvent avoir pour conséquence la nullité d'une décision (JAB 2011 p. 564 c. 2.3.1 et les références citées).

En l'espèce, en dépit du non-respect manifeste du caractère formel de la décision de fermeture du dossier de l'intimée, il apparaît toutefois que cette dernière était en mesure de saisir le contexte et les motifs ayant conduit la recourante à prendre cette mesure. L'intimée a en effet été entendue au cours de l'audition du 3 juin 2015. Sur la base de la convocation du 27 mai 2015, elle pouvait se rendre compte qu'elle devrait s'expliquer sur la manière dont elle subvenait à ses besoins financiers et des conséquences possibles si elle ne respectait pas son obligation de collaborer avec l'autorité qui la soutenait financièrement. Le procès-verbal de ladite audition démontre que l'intimée a pu s'exprimer sur tous les griefs résultant du rapport rédigé par l'Inspection sociale du canton de Berne à la demande de la recourante. Bien qu'elle n'ait pas été en possession de ce rapport, l'intimée avait collaboré lors de la visite impromptue effectuée à son

domicile et il lui était loisible lors de l'audition, soit de demander à pouvoir consulter le rapport, soit de requérir des précisions sur les éléments qui ne lui auraient pas été communiqués jusqu'alors. Par la suite, l'intimée a certes demandé à recevoir une décision formelle ainsi que le courrier du 15 juin 2015 lui annonçant la fermeture de son dossier le proposait, mais elle a de plus fait recours directement et sans attendre contre la décision en question auprès de l'autorité compétente en date du 25 juin 2015. La préfecture est entrée en matière sur son recours et l'intimée a pu défendre ses intérêts au cours de la procédure, en se prononçant sur sa cause à tous égards devant une autorité de recours jouissant d'un pouvoir d'examen aussi étendu que l'autorité communale. Dans ces conditions, c'est à juste titre que la préfecture, dans sa décision sur recours ici contestée, a estimé que si le droit d'être entendue de l'intimée avait bel et bien été violé, cette violation devait toutefois être considérée comme réparée (ATF 137 I 195 c. 2.3.2; JAB 2012 p. 28 c. 2.3.5).

3.

Au fond, est litigieuse la question de savoir si la recourante était en droit de supprimer toute aide matérielle à la recourante.

3.1 Aux termes de l'art. 12 Cst., quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. 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 ConstC, 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).

3.2 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'activité 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). En vertu du principe de subsidiarité, l'aide n'intervient que si la personne ne peut se prendre en charge elle-même (art. 9 al. 1 et 2 et art. 23 al. 2 LASoc). Les personnes sollicitant l'aide sociale doivent collaborer de façon appropriée avec les services sociaux (art. 27 al. 1 et 28 al. 1 LASoc), respecter leurs directives et faire le nécessaire pour éviter, supprimer ou amoindrir le dénuement (art. 28 al. 2 let. a et b 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.

3.3 Afin de pouvoir statuer sur le droit aux prestations d'aide sociale, il est nécessaire d'examiner la situation financière de la personne requérante. En vertu du principe inquisitoire, les autorités constatent les faits d'office (art. 18 al. 1 LPJA). Quiconque revendique un droit est tenu de

collaborer à la constatation des faits y relatifs (art. 20 al. 1 LPJA), la portée du devoir de collaboration est délimitée par le devoir d'information qui incombe aux autorités (cf. JAB 2009 p. 225 c. 3 et 415 c. 2.2, ainsi que les références citées). En matière d'assistance sociale, le devoir de collaboration est concrétisé à l'art. 28 al. 1 LASoc (cf. art. 20 al. 3 LPJA): les personnes sollicitant l'aide sociale doivent informer le service social de leur situation personnelle et économique et lui communiquer immédiatement tout changement. L'obligation d'informer porte tant sur les moyens propres que sur l'aide de tiers, qu'elle soit versée sur la base d'une obligation légale ou de façon volontaire (JAB 2009 p. 225 c. 4). Les autorités peuvent, en application de l'art. 36 al. 1 LASoc, réduire le montant de l'aide matérielle si les bénéficiaires violent leur obligation d'informer ou de collaborer. Il est possible de renoncer à la réduction s'il est établi que la faute est légère. La réduction des prestations doit être proportionnée à la faute des bénéficiaires et ne doit en aucun cas toucher le minimum vital indispensable. Elle ne peut s'appliquer qu'à la personne fautive (art. 36 al. 2 LASoc; JAB 2010 p. 129 c. 4.1, 2008 p. 266 c. 5.1.1). Le principe de la proportionnalité exige qu'en cas de violation des obligations, la personne bénéficiaire soit préalablement avertie de la réduction, qui ne doit en principe être prononcée qu'en cas de mise en demeure infructueuse (Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur l'aide sociale [LASoc], in: Journal du Grand Conseil 2001, Annexe 16, p. 21; voir également JAB 2010 p. 129 c. 4.4). L'art. 36 LASoc vise ainsi à sanctionner un comportement contraire aux obligations qui ne remette pas en question le droit aux prestations (JAB 2005 p. 400 c. 5.1.2). La LASoc ne connaît pas de sanction sous forme de suppression de l'aide matérielle; une telle sanction serait également incompatible avec le droit fondamental à l'aide d'urgence (art. 12 Cst. et art. 29 ConstC; cf. JAB 2005 p. 400 c. 6.3.2). Si au contraire des doutes sérieux quant à l'indigence persistent en raison d'un défaut de collaboration de la personne bénéficiaire, une suppression (totale ou partielle) des prestations peut être justifiée en application de la règle générale du fardeau de la preuve, selon laquelle une décision défavorable doit être rendue en défaveur de la personne qui entend déduire un droit à des prestations des faits qui n'ont pu être établis. Cas échéant, le droit aux prestations selon la LASoc – tout comme le droit fondamental à l'aide d'urgence – n'est pas atteint, étant

donné que l'urgence matérielle n'est pas établie et qu'en conséquence il n'existe pas de preuve d'une indigence (cf. à ce propos JAB 2009 p. 415 c. 2.3.3 et 4.2.2; VGE 100.2010.70 du 16 février 2011 c. 3.1). Il s'agit alors de distinguer entre la non-entrée en matière sur une demande d'aide sociale, le rejet d'une telle demande ou la suppression de prestations pour un dossier en cours. Si une personne demandant de l'aide refuse de fournir les renseignements et documents nécessaires au calcul du besoin d'aide bien qu'elle y ait été invitée et informée par écrit des conséquences de son refus, l'autorité compétente est dans l'impossibilité de vérifier un éventuel droit à des prestations d'aide sociale. Dans ce cas, elle doit décider de ne pas entrer en matière. Si une telle situation se présente dans un cas où le dossier est déjà ouvert et une aide versée, il est possible, après avertissement et audition de la personne concernée, de supprimer les prestations en justifiant cette mesure par le fait qu'il n'est plus possible d'évaluer l'indigence et que la persistance de celle-ci fait l'objet de sérieux doutes (normes CSIAS A.8.3; JAB 2013 p. 463 et commentaire de KATHRIN AMSTUTZ, p. 481 ss).

4.

4.1 En l'espèce, dans la décision sur recours du 28 octobre 2015, la préfecture a admis le recours de la bénéficiaire des prestations d'aide sociale et a annulé la fermeture de son dossier décidée par la recourante. Elle a estimé que pour avoir omis de fournir des informations relatives à l'aide perçue de son ami, aux bijoux et à un compte de libre passage, l'intimée était passible d'une sanction sous forme de réduction du forfait d'entretien, qui ne touche toutefois pas le minimum vital indispensable. Les prestations de tiers n'étaient du reste pas d'une ampleur suffisante pour justifier la fermeture définitive du dossier. La préfecture a du reste considéré que l'intimée avait bénéficié indûment de prestations dans la mesure des revenus complémentaires qu'elle n'a pas déclarés et s'exposait ainsi à devoir rembourser les montants perçus. En conséquence, elle a renvoyé le dossier à la recourante afin qu'elle statue au sens des considérants sur la suite à donner au dossier de l'intimée.

La recourante, pour sa part, estime avoir pris toutes les mesures d'instruction à sa disposition et avoir établi que la condition de l'indigence n'était pas remplie dans le cas de l'intimée. Elle a avancé que la vente des bijoux devrait lui permettre de vivre quelques mois sans aide sociale, que l'intimée devait fournir des informations sur son capital de libre passage, dont il doit être tenu compte dans le calcul. Faute de pouvoir obtenir des informations sur la participation de tiers, l'indigence fait, selon la recourante, l'objet de doutes fondés justifiant la fermeture du dossier de l'intimée.

4.2 Concernant les divers postes du calcul du budget d'aide sociale de l'intimée, les informations suivantes figurent au dossier.

- Au moment de sa demande de prestations d'aide sociale du 8 mars 2011, l'intimée occupait un appartement de trois pièces et demie d'un loyer de Fr. 1'570.-. Il ressort du dossier que le dépassement de loyer était alors assumé par la recourante. Elle a justifié cette prise en charge supplémentaire par le fait que lorsqu'une demande de prestations de l'AI est en attente, le loyer pris en compte est calculé selon les normes des prestations complémentaires et non celles de l'aide sociale; la différence de loyer n'est alors pas réclamée. Par la suite, l'intimée, invoquant des raisons médicales, a souhaité changer d'appartement. A ce moment-là, il faut préciser que sa demande de rente AI avait été rejetée. Elle a alors signé un contrat de bail le 13 mai 2014 avec effet au 1^{er} août 2014 pour un logement de trois pièces et demie d'un loyer de Fr. 1'580.-, dépassant de Fr. 833.- le montant pris en charge par l'aide sociale et équivalant au précédent en terme de loyer et de pièces. Le 1^{er} juillet 2014, soit après la signature de son nouveau bail, l'intimée a informé la recourante de son souhait de déménager et de louer un appartement d'un loyer similaire; la recourante l'a alors informée que seul le montant admis pour une personne seule à l'aide sociale, soit Fr. 747.-, lui serait versé. Le nouveau contrat de bail stipulait une première résiliation possible au 31 juillet 2015. L'intimée a résilié ledit contrat le 26 juin 2015 pour le 30 septembre 2015. En parallèle, elle a signé un nouveau contrat de bail au 15 septembre 2015 pour un appartement de deux pièces d'un loyer de Fr. 948.-.
- L'intéressée avait déclaré dans le formulaire de demande d'aide sociale du 8 mars 2011 être propriétaire d'une voiture. Aucun élément au dossier ne permet de conclure que la recourante se soit intéressée à ce véhicule avant le rapport d'enquête rendu par l'Inspection sociale. Il apparaît que l'intimée aurait déposé ses plaques une première fois début septembre 2014, pour les reprendre le 29 septembre 2014, avant de les déposer à nouveau le 9 décembre 2014. L'intimée a expliqué qu'elle n'avait plus l'utilité de cette voiture, raison pour laquelle elle l'avait déposée dans un garage à D. _____ avec pour mandat de la vendre, sans succès. Elle a donc par la suite repris les plaques pour amener sa voiture dans un autre garage afin de

la vendre. Cette vente a pu cette fois se faire et l'intimée en a obtenu Fr. 2'000.- le 16 juin 2015.

- L'intimée a reconnu avoir touché de l'aide de tiers. Lors de son audition du 3 juin 2015, elle a expliqué pouvoir prendre en charge le dépassement de loyer et vivre avec un solde de Fr. 347.50 (Fr. 1'927.50 de budget – Fr. 1'580.- de loyer), grâce notamment à un mode de vie particulièrement économe et à l'aide de tiers, notamment de son ami. Dans un courrier du 28 août 2015, l'ami de l'intimée a estimé cette aide à Fr. 200.- ou Fr. 300.- mensuels, sous la forme de la prise en charge des frais de la voiture, de nourriture et de certaines factures. L'intimée a expliqué à cet égard que l'appartement pris en location au 1^{er} août 2014 devait initialement être partagé avec son ami, ce qui n'a par la suite plus été possible, celui-ci n'ayant pas trouvé de travail à D._____. Il se serait alors senti moralement obligé de l'aider à supporter le dépassement de loyer.
- En outre, l'intimée a reconnu posséder divers bijoux qu'elle n'avait pas déclarés au moment de sa demande, ni au moment de la location du coffre à la banque pour les y entreposer, survenue ultérieurement. Lors de la procédure de recours devant la préfecture, elle a produit un inventaire détaillé effectué le 19 août 2015, photos à l'appui, des bijoux en question. Elle a précisé ne pas être en mesure d'en estimer la valeur totale, la plupart ayant été acheté en Turquie ou reçus en cadeau. Le 23 décembre 2015, l'intimée en a vendu une partie pour un montant de Fr. 4'200.-.
- La recourante reproche en outre à l'intimée de ne pas avoir déclaré son compte de libre passage LPP. La demande de prestations du 8 mars 2011 ne contient pas la mention d'un tel compte LPP, l'exercice préalable d'une activité lucrative y est toutefois indiqué.

4.3 En l'espèce, les soupçons de la recourante résultent du fait que l'intimée, après avoir payé son important loyer de Fr. 1'580.- au moyen des Fr. 1'927.50 d'aide sociale mensuelle qu'elle percevait, ne disposait plus que d'un solde de Fr. 347.50 pour subvenir à tous ses autres besoins. Elle a dès lors suspecté l'intéressée de n'avoir pas déclaré tous les moyens financiers dont elle disposait. Elle a donc mandaté une inspection sociale afin de faire la lumière sur la situation financière de l'intimée. Selon le rapport de l'Inspection sociale du 8 mai 2015, l'enquête réalisée a mis en évidence un train de vie supérieur à celui attendu de la part d'une personne vivant de l'aide sociale, notamment quant au mobilier et aux produits cosmétiques de luxe présents dans l'appartement de l'intimée. Une activité lucrative cachée de l'intéressée n'a pas pu être mise en évidence, mais l'enquêtrice a conclu que le niveau de vie de l'intimée laissait fortement supposer que cette dernière disposait de plus de ressources financières qu'elle ne le déclarait. De l'avis de l'inspectrice, les doutes relatifs à

l'indigence de l'intimée n'ont pu ni être levés, ni renforcés et elle a donc suggéré la suspension de l'aide sociale. La recourante a donc convoqué l'intimée à une audition de "droit d'être entendu" le 3 juin 2015. Des questions lui ont été posées quant à ses moyens financiers et à la manière dont elle parvenait à subvenir à ses besoins, loyer excepté, avec un montant de Fr. 347.50. L'intimée a répondu aux questions posées et a signé les procurations nécessaires pour la recherche de comptes bancaires. Suite à cette audition, le dossier de l'intimée a été fermé, sans autre mesure d'instruction.

La fermeture du dossier pour une durée déterminée n'est possible que lorsque la personne bénéficiaire de l'aide refuse de fournir les renseignements et documents nécessaires au calcul du besoin d'aide, après avoir été avertie des possibles conséquences d'un défaut de collaboration. Si, en l'espèce, la recourante a certes questionné l'intimée au cours de l'audition concernant les différents postes du budget, elle n'a en revanche pas invité l'intimée, en lui indiquant les conséquences auxquelles elle s'exposait en cas de refus, de produire par exemple des copies des factures payées par son ami, ainsi que toutes autres pièces permettant d'évaluer de façon plus détaillée les aides reçues de tiers. Elle n'a pas non plus exigé d'informations concrètes concernant l'acquisition du mobilier et des installations audiovisuelles, par exemple, ni même quant aux bijoux, se contentant des renseignements fournis oralement par l'intimée lors de l'audition du 3 juin 2015. Ce faisant, la recourante n'a manifestement pas pris toutes les mesures exigées par les circonstances, et qui lui incombaient, pour faire la lumière sur la situation financière de l'intimée. Le devoir de collaboration des parties selon l'art. 28 al. 1 LASoc ne dispense en effet pas le service social de son devoir d'instruction d'office et, en particulier, de prendre de son côté les dispositions nécessaires pour évaluer la demande d'aide (art. 50 al. 1 LASoc). Il incombe non seulement aux autorités d'informer les intéressés de leurs droits, mais également de leur communiquer, notamment, quels moyens de preuve ils doivent produire et quelles sont les conséquences juridiques en découlant s'ils ne les fournissent pas (JAB 2009 p. 225 c. 3.2.2; VGE 100.2009.106 du 12 août 2009 c. 3.2.2; FELIX WOLFFERS, *Grundriss des Sozialhilferechts*, 1999, p. 106). Aucun élément au dossier ne permet d'exclure d'emblée que

l'intimée n'aurait pas entrepris les démarches en vue d'obtenir, si tant est que cela ait été possible, les pièces qui lui auraient été demandées, tel qu'il aurait été de son devoir de le faire (F. WOLFFERS, *op. cit.*, p. 106). Bien que l'intimée n'ait pas toujours communiqué spontanément les informations relatives à sa situation personnelle et économique ainsi qu'il lui appartenait de le faire en vertu de l'art. 28 LASoc, elle a cependant toujours obtempéré aux injonctions de la recourante, en prenant rapidement les mesures indiquées. Elle a en effet coopéré lors de la visite impromptue de l'Inspection sociale, a répondu aux questions de la recourante et signé les procurations bancaires demandées au cours de l'audition du 3 juin 2015. Par ailleurs, elle a entrepris de vendre sa voiture suite à la visite de l'inspectrice et a établi un inventaire de ses bijoux gardés au coffre, dont elle a par la suite vendu une partie au cours de la présente procédure de recours en date du 23 décembre 2015, en se référant aux adresses mentionnées par la recourante dans son mémoire de recours. De plus, les explications fournies par l'intimée en rapport avec les différents éléments qui lui ont été reprochés apparaissent crédibles. En ce qui concerne le compte de libre passage, de tels avoirs ne sont disponibles qu'aux conditions de l'art. 5 de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.42) et de l'art. 16 de l'ordonnance fédérale du 3 octobre 1994 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (RS 831.425). Ces critères ne sont actuellement pas remplis en l'espèce, de sorte que ce capital n'aurait de toute façon pas pu être pris en considération dans le calcul actuel du budget revenant à l'intimée. De plus, la préfecture doit être suivie lorsqu'elle affirme qu'il est notoire que toute personne ayant exercé une activité lucrative est susceptible de disposer d'un tel compte, si bien que ce fait ne constitue pas une violation grave du devoir d'information de l'intimée. En outre, la recourante fait erreur lorsqu'elle affirme que les avoirs de libre passage doivent être pris en compte dans le calcul qu'ils aient été effectivement retirés ou non. L'arrêt auquel elle fait référence (JAB 2010 p. 366 c. 3.1) dans son recours concerne des avoirs pour lesquels les conditions de retrait étaient remplies, mais que la personne concernée n'a (sciemment) pas retirés, se privant ainsi de ressources financières pourtant disponibles

et lui permettant à tout le moins d'amoinrir son besoin d'aide sociale ainsi que l'impose l'art. 28 al. 2 let. b LASoc.

Au vu de ce qui précède, il apparaît que si l'intimée s'est rendue coupable d'une violation de ses devoirs au sens de l'art. 28 LASoc, par le fait de ne pas avoir déclaré spontanément et immédiatement à la recourante l'existence de ses bijoux tout comme des prestations reçues de ses proches, ce comportement ne justifiait toutefois pas d'emblée la clôture pure et simple du dossier de l'intimée. La recourante, pour sa part, n'a pas entrepris toutes les mesures qu'exigeaient les circonstances pour éclaircir la situation financière de l'intimée. L'on ne saurait conclure, au vu des circonstances évoquées ci-dessus, que l'intimée n'est pas indigente. Certes, le produit de la vente de la voiture (Fr. 2'000.-) et d'une partie des bijoux (Fr. 4'200.-) a permis d'amoinrir le besoin d'aide, voire de l'exclure pendant une certaine période, ce que la recourante admet d'ailleurs elle-même. Ces montants ne sont toutefois à l'évidence pas suffisants pour prononcer le refus définitif de l'aide sociale. Il appartient à la recourante de procéder à une évaluation précise du besoin d'aide de l'intimée, dès la clôture du dossier, en tenant compte de toutes les ressources financières dont elle dispose, y compris les montants provenant de la vente de la voiture et des bijoux. Au besoin, elle devra déterminer de façon précise les indications à fournir ou les démarches à entreprendre par l'intimée et lui expliquer précisément les conséquences auxquelles elle s'expose en cas de refus.

4.4 En conséquence, c'est à bon droit que la préfecture, dans sa décision sur recours rendue le 28 octobre 2015, a admis le recours de la bénéficiaire de prestations et a annulé la fermeture du dossier d'aide sociale décidée par la recourante et renvoyé le dossier de la cause à la recourante afin qu'elle fixe le droit aux prestations d'aide sociale.

5.

5.1 Au vu de ce qui précède, le recours est mal fondé et doit être rejeté.

5.2 Eu égard à l'issue de la procédure, les frais devraient être mis à la charge de la recourante qui succombe et qui est atteinte dans ses intérêts pécuniaires (art. 108 al. 2 LPJA). L'art. 53 LASoc dispose toutefois qu'il n'est pas perçu de frais de procédure, tant auprès des services sociaux qu'auprès des instances de recours, à moins que la procédure n'ait été engagée à la légère ou de manière téméraire (JAB 2006 p. 22 c. 7 non publié), hypothèse non réalisée en l'espèce.

5.3 L'intimée, qui obtient gain de cause et est représentée par un mandataire agissant à titre professionnel, peut prétendre à des dépens pour la présente procédure de recours (art. 104 et 108 al. 3 LPJA). En l'espèce, après examen de la note d'honoraires de Me C. _____ du 14 avril 2016, qui ne prête pas le flanc à la critique, ceux-ci sont taxés à Fr. 2'214.- (honoraires: Fr. 2'000.-, débours: Fr. 50.- et TVA: Fr. 164.-; art. 41 de la loi cantonale du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates [LA, RSB 168.11] et art. 11 ss de l'ordonnance du 17 mai 2006 sur le tarif applicable au remboursement des dépens [ORD, RSB 168.811]). Ce montant est à mettre à la charge de la recourante.

5.4 L'assistance judiciaire et la désignation du mandataire accordées deviennent sans effet.

Par ces motifs:

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas alloué de frais de procédure.
3. La recourante versera à l'intimée un montant de Fr. 2'214.- (débours et TVA compris) au titre de remboursement de ses dépens.

4. Le présent jugement est notifié (R):

- à la recourante,
- au mandataire de l'intimée,
- à la préfecture de Biel/Bienne.

Le président:

La greffière:

e.r.: Ph. Berberat, 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).