



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 16 / 2017

Présidente : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Jean Moritz et Daniel Logos
Greffière : Gladys Winkler Docourt

ARRET DU 3 AOÛT 2017

en la cause liée entre

**A.,
B.,
C.,**

- représentés par **Me Jean-Marie Allimann**, avocat à Delémont,

recourants,

et

le Service de l'action sociale de la République et Canton du Jura, secteur aide sociale,
Faubourg des Capucins 20, 2800 Delémont,

intimé,

relative à la décision sur opposition de l'intimé du 27 janvier 2017 (remboursement de l'aide matérielle).

CONSIDÉRANT

En fait :

A. D. et E. ont fait donation, en août 2002, d'un immeuble d'une valeur officielle de CHF 373'000.- à leur quatre enfants, avec constitution d'un droit d'usufruit en faveur des parents. Cet immeuble a été vendu par la suite pour un montant de CHF 550'000.- dont le produit a été partagé entre les enfants après remboursement de la dette hypothécaire par CHF 150'000.- et paiement de l'impôt sur le gain immobilier. Le 4 octobre 2006, les parents D. et E. ont par ailleurs donné à leurs enfants un montant total de CHF 109'141.-, soit CHF 27'252.- par enfant sous déduction des charges fiscales.

Le 18 juillet 2008, les parents D. et E. sont devenus pensionnaires du foyer "F." à U., suite à l'accident dont E. a été victime.

Ne parvenant plus à assurer le prix de la pension de cet établissement au moyen de leurs ressources, ils ont demandé à bénéficier des prestations complémentaires à l'AVS. De plus, une aide sociale matérielle leur a été octroyée suite à leur demande du 17 avril 2009 adressée au Service social régional de Delémont.

Le 17 mai 2010, le Service de l'action sociale a ouvert action à l'encontre de trois des quatre enfants des époux E. et D., en l'occurrence les trois recourants dans la présente procédure, tendant à ce que chacun de ces derniers soient condamnés à lui verser un certain montant à titre de créance alimentaire en faveur des parents D et E.. La Cour civile a débouté le demandeur de ses conclusions par arrêt du 8 avril 2011, aux motifs, d'une part, que la condition d'aisance, au sens de l'article 328 al. 1 CC, n'était réalisée pour aucun des défendeurs et, d'autre part, que les règles sur le dessaisissement de fortune ne sont pas applicables à la dette alimentaire, même par analogie, en présence d'une donation. La Cour civile a également considéré que les parents D. et E. n'ont pas provoqué intentionnellement leur propre indigence à seule fin de pouvoir se prévaloir ultérieurement d'un besoin d'assistance et aucun abus de droit des défendeurs ne peut être retenu dans leur opposition à l'action du Service de l'action sociale.

L'arrêt de la Cour civile du 8 avril 2011 n'a fait l'objet d'aucun recours.

- B. D. est décédé le 11 novembre 2010 et E. le 20 mai 2012. Il ressort du dossier de l'intimé que l'aide sociale matérielle qui a été octroyée à cette dernière s'élève à CHF 62'324.65.
- C. Le 12 juillet 2016, le Service de l'action sociale a ouvert une procédure en remboursement (art. 41 LASoc) de ce montant auprès des héritiers des parents D. et E.

Par décision du 9 novembre 2016, le Service de l'action sociale a ordonné à A. (née en 1955), B. (né en 1947), C. (né en 1950) et G. de rembourser l'aide matérielle dont a bénéficié E., d'un montant total de CHF 62'324.65, solidairement entre eux. La décision est motivée par le fait que les enfants de E. ont tiré profit de la succession de leurs parents en considération des libéralités qu'ils ont reçues de leur part et qui doivent être rapportées à la masse successorale.

Cette décision a été frappée d'opposition par trois des quatre héritiers de E., laquelle a été rejetée le 27 janvier 2017. La décision du 9 novembre 2016 est entrée en force à l'égard de G.

- D. Le 6 février 2017, A., B. et C. ont interjeté recours à l'encontre de la décision sur opposition du 27 janvier 2017 dont ils demandent l'annulation, sous suite des frais et dépens.

En bref, les recourants considèrent que l'intimé ne dispose plus d'aucun moyen de droit à leur encontre suite à l'arrêt de la Cour civile du 8 avril 2011 qui a rejeté sa

demande, qu'ils n'ont tiré aucun profit de la succession des parents D. et E. qui s'est révélée vide de tous biens, que l'article 41 LASoc qui sert de fondement au devoir des héritiers ayant tiré profit de la succession de rembourser l'aide matérielle dont a bénéficié le défunt ne prévoit pas expressément la prise en compte des libéralités reçues à titre d'avancement d'hoirie, que de toute façon une obligation de rapport à la succession n'existe pas en l'espèce, qu'au demeurant le Service de l'action sociale n'est pas héritier légal et ne peut exiger le rapport.

Dans son mémoire de réponse du 6 mars 2017, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de sa décision.

Les parties ont persisté dans leurs conclusions dans leur prise de position ultérieure.

En droit :

1. La Cour administrative est compétente pour connaître du présent recours (art. 160 litt. b Cpa auquel renvoie l'article 73 al. 1 LASoc). Le recours ayant été interjeté dans le délai légal de 30 jours (art. 121 al. 1 Cpa) par des personnes disposant manifestement de la qualité pour recourir (art. 120 Cpa), il convient d'entrer en matière.
2. Dans un premier argument, les recourants exposent que le seul moyen dont disposait l'intimé pour recouvrer le montant des prestations versées à feu E. consistait en une action récursoire contre les enfants de cette dernière en vertu des articles 328 et 329 CC. Etant donné que l'intimé a saisi cette possibilité en application de l'article 44 al. 3 LASoc et qu'il a été débouté par la Cour civile par arrêt du 8 avril 2011, il ne disposerait plus d'aucun moyen de droit à leur encontre.
- 2.1 Dans la mesure où ils laissent entendre que l'intimé ne saurait obtenir ce qui lui a été refusé par une décision entrée en force, les recourants soulèvent implicitement l'exception de chose jugée.

L'autorité de chose jugée signifie qu'un jugement formellement entré en force est déterminant dans une procédure ultérieure opposant les mêmes parties. Elle a un effet positif et un effet négatif. Du point de vue positif, l'autorité de chose jugée matérielle lie le tribunal saisi d'un procès ultérieur à tout ce qui a été établi dans le dispositif du jugement antérieur (effet dit préjudiciel ou obligatoire). D'un point de vue négatif, l'autorité de chose jugée matérielle interdit à tout tribunal ultérieurement saisi d'entrer en matière sur une demande si l'objet du litige est identique à celui définitivement jugé (res judicata ou chose jugée au sens de l'article 59 al. 2 litt. e CPC) (ATF 139 III 126 consid. 3.1, doctrine et jurisprudence citées).

Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, il y a autorité de la chose jugée lorsque la prétention litigieuse est identique à celle qui a déjà fait l'objet d'un jugement passé en force (identité de l'objet du litige). Tel est le cas lorsque, dans l'un et l'autre procès, les mêmes parties ont soumis au juge la même prétention en se basant sur

les mêmes faits. Il n'est, en principe, pas nécessaire d'inclure la cause juridique dans la définition de l'objet du litige ; partant, l'identité des prétentions déduites en justice est déterminée par les conclusions de la demande et les faits invoqués à l'appui de celle-ci, autrement dit par le complexe de faits sur lequel les conclusions se fondent (ATF 140 III 278 consid. 3.3, avec référence à l'ATF 139 III 126 consid. 3.2.2 et 3.2.3). En outre, l'identité doit s'entendre d'un point de vue non pas grammatical mais matériel, si bien qu'une nouvelle prétention, quelle que soit sa formulation, aura un objet identique à la prétention jugée si elle apparaît comme étant son contraire ou si elle était déjà contenue dans celle-ci (ibidem ; ATF 142 III 210 consid. 2.1). En revanche, l'autorité de chose jugée ne s'oppose pas à une demande qui se fonde sur une modification des circonstances survenues depuis le premier jugement (ATF 140 III 278 consid. 3.3 ; 139 III 126 consid. 3.2.1).

- 2.2 En l'espèce, les parties qui s'opposent dans la procédure en remboursement de l'aide matérielle dont a bénéficié feu E. sont les mêmes que celles qui se sont opposées dans la procédure ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour civile du 8 avril 2011. Les faits à la base des deux procédures sont également identiques. En effet, pour fonder l'action alimentaire (art. 328ss CC) qu'il était autorisé à introduire en vertu de l'article 44 LASoc à l'encontre des défendeurs pour obtenir la participation de ceux-ci à la prise en charge de l'aide matérielle accordée aux parents D. et E., l'intimé a relevé que les ressources de ces derniers ne leur permettaient plus d'assurer le prix de la pension de l'établissement dans lequel ils séjournaient, malgré les prestations complémentaires à l'AVS dont ils ont bénéficié, du fait qu'ils avaient donné précédemment à leurs enfants un immeuble d'une valeur officielle de CHF 373'000.-, lequel a été revendu pour un montant de CHF 550'000.-, ainsi que CHF 109'141.-, soit à chacun des enfants une somme de CHF 27'252.-, sous déduction des charges fiscales, deux ans avant leur entrée au home. Ce complexe de faits est également à la base de la présente procédure dans laquelle l'intimé allègue, pour soutenir sa prétention en remboursement, que les parents D. et E. ont fait donation à leurs enfants d'un immeuble qui a été revendu pour un montant de CHF 550'000.-, ainsi que d'une somme d'argent d'une valeur de CHF 109'141.- répartie à parts égales entre enfants, soit un montant total de CHF 659'141.-, lequel compose la masse active de la succession. L'intimé n'allègue pas des faits nouveaux à l'appui de sa prétention.

Le décès de E. le 20 mai 2012, partant l'ouverture de sa succession, est certes un fait nouveau, puisqu'il est survenu postérieurement à l'arrêt de la Cour civile du 8 avril 2011. Toutefois, ce fait n'est en rien décisif pour juger du bien-fondé de la décision en remboursement de l'intimé ; il n'en est que l'élément déclencheur, comme aurait d'ailleurs pu l'être le décès de D. le 11 novembre 2010. Sont en revanche déterminants le fait que feu E. – de même que son époux - a obtenu une aide matérielle de l'intimé et le fait que ses héritiers ont reçu des libéralités de son vivant, faits qui étaient aussi à la base de la précédente procédure. Il convient dès lors de retenir que les circonstances ne se sont pas modifiées depuis l'arrêt de la Cour civile.

Il faut encore déterminer si l'objet du litige dans la présente procédure est identique à celui qui a été déféré à la Cour civile, compte tenu des prétentions élevées par l'intimé, et ceci sans égard à leur fondement juridique (cause juridique). Dans les conclusions de la demande du 17 mai 2010 adressée à la Cour civile, l'intimé réclamait à chacun des défendeurs un certain montant à titre de créance alimentaire en faveur des parents D. et E., d'une part pour une période écoulée (les mois d'avril 2009 à avril 2010) et, d'autre part, pour le futur (à compter de mai 2010) ; l'intimé a précisé, suite au dépôt de son mémoire de demande, que la valeur litigieuse de ses prétentions s'élevait à CHF 188'331.-. Ce montant correspond ainsi à la participation qui était réclamée aux défendeurs pour la prise en charge de l'aide matérielle accordée aux parents D. et E. par l'intimé. Dans la décision du 9 novembre 2016, confirmée sur opposition le 27 janvier 2017, l'intimé ordonne le remboursement d'un montant total de CHF 67'324.65 au titre de l'aide matérielle dont a bénéficié feu E. Force est ainsi de constater que la prétention formulée par l'intimé dans la procédure ayant abouti à l'arrêt de la Cour civile du 8 avril 2011 recouvrait celle formulée présentement dans le cadre de la procédure en remboursement et était donc déjà contenue dans celle rejetée par la Cour civile. Il apparaît ainsi, matériellement, que la prétention de l'intimé en remboursement de l'aide matérielle accordée à E. a un objet identique à celle qui a été jugée par la Cour civile. En principe, l'intimé ne peut donc pas revenir à la charge, au moyen de la décision attaquée, concernant les mêmes prétentions qui ont été rejetées précédemment avec effet de chose jugée (cf. SCHWEIZER, L'autorité de la chose jugée revisitée, un peu, note ad arrêt 4A_496/2012 du 25 février 2013 (ATF 139 III 126), in RSPC 2013, p. 210).

- 2.3 L'intimé relève succinctement qu'une distinction doit être faite entre la procédure relative à la dette alimentaire des recourants à l'égard de leurs parents et la présente procédure en remboursement de l'aide sociale touchée par leur mère. Il est dès lors d'avis qu'il dispose, sur la base des dispositions relevant du droit public cantonal, en l'occurrence l'article 41 LASoc, d'un moyen de droit pour obtenir le remboursement de l'aide matérielle octroyée à E. auprès de ses héritiers.

Il est vrai que la condition obligeant des enfants à participer à la prise en charge de l'aide matérielle accordée à leurs parents est différente de celle à laquelle est subordonnée l'obligation des mêmes enfants, héritiers, à rembourser l'aide matérielle dont les parents défunts ont bénéficié. Dans le premier cas, l'article 328 CC, auquel renvoie l'article 44 LASoc, fait dépendre la fourniture d'aliments de la condition d'aisance du débiteur, alors que dans le second cas, l'article 41 LASoc contraint ce dernier à rembourser l'aide matérielle s'il a tiré profit de la succession de ses parents. Dans l'abstrait, il se peut dès lors qu'un (futur) héritier ne puisse pas se voir imposer une obligation de participer à la prise en charge de l'aide sociale accordée à son parent parce qu'il ne vit pas dans l'aisance (ou ne soit tout simplement pas recherché sur le fondement de l'article 328 CC), mais qu'ayant tiré ultérieurement profit de la succession, il soit alors tenu de rembourser.

Dans le cas d'espèce, il convient cependant de retenir que la condition d'application de l'article 328 CC (l'aisance) et celle nécessaire à l'application de l'article 41 LASoc

(une succession bénéficiaire), bien que distinctes, ne s'opposent pas à considérer que le second procès a un objet identique à celui du précédent. Cette distinction découle d'une part de causes juridiques différentes qui, en principe, n'entrent pas en considération pour circonscrire l'objet du litige. D'autre part, les recourants ne peuvent être considérés comme ayant tiré profit de la succession que si l'on doit admettre que les libéralités dont ils ont bénéficié sont rapportables, puisqu'au décès de leurs parents, il n'y avait pas de biens extants ; or, s'il devait être jugé que les biens reçus par les enfants des époux D. et E. du vivant de leurs parents doivent être réintégrés dans la masse successorale, on aboutirait à un résultat différent de ce qu'a jugé la Cour civile, laquelle a pourtant pris en considération les libéralités que l'intimé considère présentement comme devant être rapportées à la succession. Certes, dans la procédure devant la Cour civile, l'intimé réclamait une participation financière des défendeurs, à prélever sur leurs propres ressources, tandis que dans la présente procédure, le remboursement est demandé à la masse successorale, soit sur les biens qui appartenaient aux défunts. Autrement dit, dans la première procédure, la prétention avait pour objet un paiement affectant le patrimoine des enfants D., alors que celle d'aujourd'hui porte sur la masse successorale de leurs parents. Ce serait toutefois perdre de vue le fait que les libéralités reçues par les recourants provenaient du patrimoine des parents D. et E. et, d'un point de vue économique, elles ne se différencient pas de la masse successorale dans la mesure où elles pourraient y être rapportées. De la sorte, les prétentions sont matériellement identiques, car elles visent le même objet sur lequel un paiement est exigé des recourants.

Il s'ensuit que le recours doit être admis pour ce motif déjà que l'arrêt de la Cour civile du 8 avril 2011 est revêtu de l'autorité matérielle de chose jugée et que la règle du *ne bis in idem* qui en découle interdisait à l'intimé d'ouvrir une nouvelle procédure.

3. Selon l'article 41 LASoc, les héritiers doivent rembourser l'aide matérielle dont a bénéficié le défunt dans la mesure où ils tirent profit de la succession.

Sur la base de cette disposition, l'intimé considère que les recourants doivent rembourser le montant réclamé, dès lors que la valeur des donations dont ils ont bénéficié du vivant de leurs parents doit être rapportée à la masse successorale, conformément ce que prévoit l'article 626 CC. Les recourants s'opposent au remboursement au motif que la décision attaquée repose sur une base légale insuffisante pour les obliger au rapport.

- 3.1 Selon l'article 20 al. 2 Cpa, toute décision administrative doit reposer sur une base légale suffisante (sauf cas d'urgence et de nécessité). Ce principe découle de celui de la légalité ancré dans le droit constitutionnel (cf. art. 5 al. 1 Cst. et 56 al. 1 CJU).
- 3.1.1 Bien qu'il exerce une fonction particulière pour la restriction des droits constitutionnels (art. 36 al. 1 Cst. et 13 CJU), le principe de la légalité gouverne l'ensemble de l'activité de l'Etat (ATF 135 I 130 consid. 7.2). Pour lui donner tout son sens, la doctrine et la jurisprudence attendent de la norme qu'elle soit précise et qu'elle définisse ainsi à quelles conditions elle s'applique et quelles conséquences juridiques elle déploie ;

elle doit avoir un contenu suffisamment défini pour que son application puisse être prévisible, que l'égalité de traitement soit garantie et qu'aucune place ne soit laissée à l'arbitraire (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, Droit administratif, volume I, 2012, p. 675 et jurisprudence citée). Savoir si une base légale est suffisante dépend de son contenu normatif. En effet, le degré de précision nécessaire (la densité normative) ne se prête pas à une définition abstraite ; il dépend notamment de la diversité des situations à évaluer, de la complexité et de la prévisibilité des décisions à prendre dans chaque cas d'espèce, des destinataires de la législation, de la gravité de l'atteinte aux droits fondamentaux et de la difficulté de choisir une solution appropriée avant qu'un cas d'application ne se présente concrètement (cf. s'agissant de la restriction aux droits fondamentaux : ATF 136 I 87 consid. 3.1, traduit in JT 2010 I 367). Les normes qui impliquent des restrictions à des dispositions conférant des droits aux particuliers ainsi que toutes les prescriptions qui imposent à ceux-ci des obligations doivent présenter un degré suffisant de précision ; plus elles sont restrictives, plus elles doivent être précises et claires (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 676 et 677 ; DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, p. 182).

3.1.2 Le principe de la légalité revêt une importance particulière dans le domaine des contributions publiques où il est élevé en droit constitutionnel indépendant, à l'article 127 al. 1 Cst. (cf. ATF 135 I 130 consid. 7.2 ; TF 2C_122/2011 du 7 juin 2012 consid. 2.3, publié in SJ 2013 I p. 60 ; ATF 131 II 562 consid. 3.1). En droit fiscal, les exigences constitutionnelles sont aussi sévères que s'agissant des restrictions graves aux droits fondamentaux, car la loi qui définit l'impôt doit d'abord indiquer quel est son objet, c'est-à-dire l'activité, l'événement, la situation à raison desquels l'impôt est dû, ensuite le sujet de l'impôt, ainsi que le mode de calcul du montant ; pour le reste, la réglementation peut faire l'objet d'une délégation législative (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 704 et jurisprudence citée ; TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, no 483). En outre, les conditions de perception de la contribution doivent être déterminées dans une règle de droit de façon assez précise pour que l'autorité d'application ne jouisse pas d'une marge de manœuvre exagérée et que les devoirs des contribuables soient suffisamment prévisibles, le degré exact d'exigence de densité normative devant être déterminé de cas en cas en fonction de la nature de la contribution en cause (TANQUEREL, loc. cit et arrêt cité).

3.2 L'exigence de densité normative de la loi dans le domaine des contributions publiques s'applique au cas particulier. En effet, l'article 41 LASoc présente un caractère fiscal, puisque cette disposition impose une obligation de rembourser des prestations fournies par la collectivité publique et a ainsi pour but de préserver les ressources financières de l'Etat. Cela étant, la disposition légale qui prévoit l'obligation de rembourser doit définir de manière claire et précise l'objet du remboursement, soit ce sur quoi celui-ci porte, ainsi que sur son mode de calcul.

L'article 41 LASoc astreint les héritiers au remboursement "dans la mesure où ils tirent profit de la succession" ; de par sa formulation, cette expression vise les biens extants, soit, selon les termes mêmes utilisés dans le message du Gouvernement relatif à la loi sur l'action sociale, le solde positif d'une succession bénéficiaire (JDD

2000 no 19, p. 764). Il ne ressort ni du texte de la loi ni de l'intention du législateur d'étendre l'objet du remboursement aux libéralités (rapportables) que les héritiers auraient reçues du vivant du défunt. Ce sont ainsi les biens tels qu'ils existent à l'ouverture de la succession (biens extants) qui peuvent faire l'objet du remboursement, parce que c'est ce moment-là qui est déterminant pour dire si les héritiers tirent un profit de la succession.

L'intimé soutient, sur la base d'une interprétation qu'il qualifie de systématique, que la notion de succession utilisée à l'article 41 LASoc comprend les avancements d'hoirie, comme le prévoient certaines normes de droit fiscal similaires ; elle se réfère à cette fin à l'article 52 al. 1 de la loi d'impôt (RSJU 641.11), lequel prévoit, s'agissant de la succession fiscale, que les héritiers répondent solidairement des impôts dus par le défunt jusqu'à concurrence de leur part héréditaire, y compris les avancements d'hoirie, et à l'article 2 de la loi sur l'impôt de succession et de donation (RSJU 642.1) dont l'alinéa 3 dispose, s'agissant de l'impôt de succession, qu'à l'acquisition pour cause de mort est assimilée celle par libéralité à titre d'avancement d'hoirie (art. 626 CCS). Dès lors que ces normes de droit fiscal prévoient que les avancements d'hoirie sont pris en compte dans la masse successorale, l'intimé est d'avis qu'il n'y a pas de raison qu'il en soit autrement s'agissant de l'aide sociale matérielle. Ce raisonnement ne peut pas être suivi. En effet, au contraire de ce qu'argumente l'intimé, c'est justement parce que la législation fiscale en cause les intègre expressément dans la part héréditaire des héritiers et dans les dévolutions pour cause de mort que les avancements d'hoirie peuvent être pris en compte, alors que tel n'est pas le cas dans la situation visée à l'article 41 LASoc. L'intimé indique également que le but de l'article 41 LASoc est de faire prédominer l'intérêt public de l'Etat au recouvrement de sa créance d'aide sociale sur les intérêts privés des héritiers. Cet avis n'est guère contestable, mais ce but est également celui des normes fiscales auxquelles il se réfère. L'identité du but poursuivi ne justifie cependant pas une interprétation analogique de l'article 41 LASoc qui aurait pour effet d'étendre l'objet de la contribution réclamée aux recourants. Une telle extension est contraire au principe de la légalité ; dans un domaine de l'administration de restriction, l'obligation qui est imposée aux administrés doit être strictement circonscrite par la loi.

Cela étant, le remboursement prévu par l'article 41 LASoc n'est exigible qu'à la condition qu'il existe des biens à l'ouverture de la succession dont les héritiers peuvent encore tirer profit. Cette situation a pour conséquence que les héritiers sont privés d'un gain, alors que la conséquence pour le débiteur d'un remboursement des libéralités reçues du vivant des défunts consiste en un appauvrissement. Compte tenu aussi de cette distinction, si le législateur avait eu l'intention d'intégrer à la succession les libéralités rapportables, il aurait dû le prévoir expressément, ce d'autant plus qu'il aurait dû alors régler le cas d'une succession vide de biens, où les libéralités ont été consommées, et celui dans lequel les héritiers ne sont pas en mesure de rembourser tout ou partie de ce qui leur est réclamé en raison de leur situation financière modeste. Par comparaison, l'article 36 al. 1 litt. c LASoc tempère l'obligation du bénéficiaire de l'aide matérielle de rembourser sa dette par suite d'un héritage, d'un don ou d'un gain de loterie notamment s'il est "en mesure" de s'en

acquitter en tout ou en partie. On peut dès lors supposer que si le législateur avait envisagé que le remboursement de l'aide matérielle dont a bénéficié le défunt pouvait aussi être opérée par ses héritiers sur les libéralités qu'ils ont reçues, à défaut de pouvoir l'obtenir sur des biens extants, il aurait prévu la même cautèle que celle contenue à l'article 36 al 1 litt. c LASoc. Le défaut de cette réglementation démontre que le législateur cantonal n'a pas envisagé l'hypothèse d'un remboursement des libéralités.

Il suit de ce qui précède que la décision attaquée ne repose pas sur une base légale suffisante. Le recours doit être admis pour ce motif également.

4. Dans la décision attaquée, de même que dans la réponse au recours, l'intimé considère que les donations effectuées par la mère des recourants, sous forme de bien immobilier et de sommes d'argent, consiste en des libéralités entre vifs devant rentrer dans la masse successorale suite au rapport prévu par l'article 626 CC. Il allègue que ce rapport est exigible parce que ces libéralités ont été reçues à titre d'avancement d'hoirie et qu'elles avaient pour but d'aider les recourants à améliorer leur établissement dans l'existence. Il relève par ailleurs que l'article 626 CC intervient à titre de droit public supplétif, de sorte que cette disposition doit être interprétée en tenant compte des particularités du droit administratif et adaptée aux impératifs de ce dernier, afin d'obtenir le rapport successoral des biens reçus par les recourants de la part de leur mère, sans que l'on discerne clairement si l'intimé fait application de l'alinéa 1 ou de l'alinéa 2 de l'article 626 CC.

- 4.1 Selon l'article 626 CC, les héritiers légaux sont tenus l'un envers l'autre au rapport de toutes les libéralités entre vifs reçues à titre d'avancement d'hoirie (al. 1) ; sont assujettis au rapport, faute par le défunt d'avoir expressément disposé le contraire, les constitutions de dot, frais d'établissement, abandons de biens, remises de dettes et autres avantages semblable faits en faveur de descendants (al. 2).

L'institution du rapport a pour but de permettre au *de cuius* de faire des libéralités entre vifs à ses futurs héritiers, sans pour autant modifier les parts successorales que ceux-ci recevront et ainsi de rétablir l'égalité entre eux (STEINAUER, Le droit des successions, 2^{ème} éd. 2015, no 157 ; EIGENMANN, in Eigenmann/Rouiller, Commentaire du droit des successions, 2012, n. 1 ad art. 626 CC). Les rapports sont une étape préliminaire à la détermination de la masse successorale, laquelle est composée des biens extants (art. 537 al. 1 CC) et des libéralités entre vifs sujettes à rapport selon l'article 626 CC (EIGENMANN, loc. cit., et la référence citée).

Par opposition au rapport légal de l'article 626 al. 2 CC, le rapport prévu à l'article 626 al. 1 CC est dit volontaire, parce que le *de cuius* qui souhaite que l'attribution faite à ses héritiers légaux soit rapportée doit le manifester par une ordonnance de rapport, laquelle permet de qualifier l'attribution d' "avancement d'hoirie". L'ordonnance volontaire de rapport est une disposition pour cause de mort au sens matériel qui doit être signifiée aux bénéficiaires au plus tard au moment de la libéralité. Le rapport volontaire porte sur les libéralités qui n'ont pas le caractère de dotation en faveur des

descendants, lesquelles sont visées à l'article 626 al. 2 CC (PIOTTET, in CR-CC II, 2016, n. 32ss ad art. 626 ; STEINAUER, op. cit., nos 196 et 197 ; EIGENMANN, op. cit., n. 17 ad art. 626 ; tous avec références). Le rapport prévu à l'article 626 al. 2 CC concerne en effet les libéralités faites aux descendants ayant un caractère de dotation, c'est-à-dire en vue de faciliter leur établissement dans l'existence ; les libéralités de cette catégorie sont présumées être soumises au rapport légal, le *de cuius* pouvant l'écartier par une dispense expresse (ATF 124 III 102 consid. 4a et arrêt cité ; EIGENMANN, op. cit., n. 11 ad art. 626 ; PIOTTET, op. cit., n. 43 ad art. 626).

- 4.2 En l'espèce, il convient d'écartier d'emblée toute obligation de rapport qui résulterait de la volonté des parents D. et E. En effet, on doit considérer que les donations qu'ils ont faites de leur vivant en faveur des recourants ne l'ont pas été à titre d'avancement d'hoirie au sens de l'article 626 al. 1 CC, puisqu'aucune ordonnance de rapport ne figure au dossier et n'est même alléguée par l'intimé. En conséquence, si rapport il doit y avoir, il ne pourrait s'agir que d'un rapport légal auquel les recourants pourraient être assujettis, pour autant que les conditions de l'article 626 al. 2 CC soient réalisées.

A cet égard, l'intimé soutient que les libéralités dont ont bénéficié les recourants ont un caractère de dotation, respectivement d'établissement dans la vie parce que les époux D. et E., en se dessaisissant de leur fortune, ont clairement tenu à donner une certaine aisance financière à leurs enfants. Dans la mesure où, selon l'intimé, on doit admettre facilement la dotation dans le sens d'une amélioration des conditions d'existence, il conviendrait de retenir que ceux-ci sont tenus aujourd'hui au rapport. Une telle interprétation de l'article 626 al. 2 CC au cas d'espèce serait justifiée du fait que cette disposition intervient ainsi à titre de droit public supplétif.

Avant d'examiner si l'interprétation que propose l'intimé de l'article 626 al. 2 CC peut être admise, il convient de voir ce qu'il en est de l'application de règles ou de notions de droit privé dans une cause de droit administratif.

- 4.3 Lorsqu'une matière de droit administratif n'est pas réglée exhaustivement et que le législateur renvoie explicitement à des règles de droit privé, celles-ci constituent alors du droit public supplétif et seront appliquées à ce titre, et non pas en tant que droit privé. Leur interprétation pourra dès lors tenir compte des particularités du droit administratif (TANQUEREL, op. cit., no 382 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 144 et 145 et réf. cit.).

L'application du droit privé à titre de droit public supplétif doit être distinguée de l'utilisation de notions de droit privé par le droit administratif. Lorsque celui-ci ne les définit pas, ces notions sont présumées avoir un sens identique, à moins que des motifs pertinents liés aux fonctions et aux exigences propres du droit administratif permettent à l'autorité de s'écartier du régime de droit privé par une interprétation répondant au besoin de la norme de droit public (TANQUEREL, op. cit., no 381 ; MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 146). Lorsqu'il est fait directement référence à des rapports de droit privé à l'existence desquels le droit administratif attache des conséquences juridiques spécifiques, des motifs tirés des finalités du droit public

permettent, de manière restrictive, de s'écarter du régime de droit privé pour donner à ces rapports une autre définition que celle qui se dégage de l'interprétation privatiste. Par exemple, il est admis, notamment en droit fiscal et en matière d'assurances sociales, que des notions de droit privé soient "réinterprétées" sur la base de critères de nature économique (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 146 et 147 ; TANQUEREL, op. cit., no 438 ; les deux avec références). Toutefois, le principe de la légalité pose des limites à une interprétation exagérément extensive. Selon la doctrine, il faut en rester au sens de la norme, sans être lié a priori au cadre défini par le droit privé ; il est aussi exclu de choisir de cas en cas la méthode la plus "enrichissante" pour le fisc (MOOR/FLÜCKIGER/MARTENET, op. cit., p. 147 et jurisprudence citée).

- 4.4 Contrairement à ce que soutient l'intimé, l'article 626 CC et le régime des rapports qu'il contient n'intervient pas à titre de droit public supplétif. En effet, l'article 41 LASoc ne renvoie pas expressément à l'article 626 CC. Il se borne bien plutôt à user de la notion de succession, sans la définir. Dès lors que le régime des rapports successoraux se rattache à la notion de succession du droit privé, c'est ainsi indirectement qu'il convient d'examiner si la notion de rapport légal tel qu'il est prévu à l'article 626 al. 2 CC peut être réinterprétée comme le suggère l'intimé, en particulier la notion des libéralités présentant un caractère de dotation, ou s'il convient de s'en tenir au sens que lui donne le droit privé.

Selon la jurisprudence, le caractère commun de toutes les libéralités rapportables indiquées à l'article 626 al. 2 CC est la dotation : elles sont destinées à créer, assurer ou améliorer l'établissement du bénéficiaire dans l'existence (ATF 116 II 667 consid. 3 et arrêts cités ; cf. aussi ATF 131 III 49 consid. 4.1.2 = JT 2006 I 281). Les deux exemples classiques sont la constitution de dot et les frais d'établissement. La constitution de dot comprend notamment les contributions aux frais de ménage en vue du mariage ou après celui-ci ; il peut s'agir notamment de mobilier, d'argent liquide, d'une maison, etc. (EIGENMANN, op. cit., n. 12 ad art. 626). N'étant plus limitée aux dotations des filles (trousseau, présents fait lors du mariage), elle n'apparaît plus que comme un cas d'application de "frais d'établissement" (PIOTET, op. cit., n. 48 ad art. 626). Ceux-ci sont destinés à assurer l'indépendance économique, professionnelle ou familiale d'un descendant, par exemple l'achat d'un terrain à bâtir ou d'un appartement pour la famille, l'acquisition d'un équipement professionnel, d'une installation technique ou d'un fonds de commerce, ou une contribution à la rénovation d'un immeuble pour l'exercice d'une profession (STEINAUER, op. cit., no 185 ; EIGENMANN, loc. cit.). Une partie de la doctrine considère qu'on doit aujourd'hui admettre facilement la dotation dans le sens d'une amélioration des conditions d'existence en raison du vieillissement de la population et qu'il y a dès lors aussi dotation au sens de l'article 626 al. 2 CC si la libéralité est faite à des descendants déjà établis, mais à qui elle doit donner une certaine aisance financière pour réaliser un projet, par exemple l'acquisition d'une maison familiale ou d'une résidence secondaire, ou aussi pour aider des propres descendants du bénéficiaire à s'établir dans l'existence (STEINAUER, op. cit., no 185). Ceci ne saurait toutefois conduire à considérer comme rapportables toutes les libéralités qui peuvent être faites par le *de*

cujus en faveur de ses descendants, à l'instar de la conception française qui a généralisé l'obligation de rapporter toutes les libéralités d'importance sans égard à leur affectation ; la loi ne permet en effet pas d'étendre l'objet du rapport à toutes les libéralités, le rapport devant être circonscrit à celles faites à des descendants au titre de leur établissement dans la vie sociale ou économique (PIOTET, op. cit., n. 46 ad art. 126, doctrine et jurisprudence citées).

- 4.5 En l'espèce, il ressort de l'arrêt de la Cour civile du 8 avril 2011 que les parents D. et E. ont cédé leur immeuble à leurs enfants car, en raison de leur âge, ils ont cherché à se libérer des charges et contraintes liées à la propriété de ce bien. La donation s'est faite en contrepartie de la constitution d'un droit d'usufruit en faveur des parents. Lors de cette donation, ceux-ci étaient âgés respectivement de 84 et 81 ans. Quant à la donation d'une somme d'argent de CHF 109'141.- aux enfants D. et E., elle a eu lieu en 2006. En 2002 et en 2006, les parents D. et E. étaient déjà d'un âge avancé. Leurs enfants, quant à eux, avaient déjà dépassé l'âge où les parents leur cèdent des biens dans le but de les aider à s'établir dans l'existence. Les recourants étaient en effet âgé au moment de la première donation en 2002 de 54 ans (B.), 51 ans (C.) et 47 ans (A.). Ces circonstances suffisent déjà à écarter toute obligation légale de rapport. La même conclusion s'impose si l'on considère que les donations en question étaient destinées à assurer une certaine aisance financière aux recourants déjà établis pour leur permettre de réaliser un projet ; rien au dossier ne permet, en effet, de retenir que ces donations ont été faites dans un tel but et cela n'est du reste pas allégué. Il faut encore relever que les donations ont été effectuées par les parents D. et E. à tous leurs enfants à parts égales. Or, les libéralités entre vifs se font au bénéfice d'un ou de quelques héritiers en particulier et non au bénéfice de tous, ce qui précisément justifie le rapport pour assurer l'égalité entre héritiers. Le fait que les donations ont été effectuées à l'ensemble des enfants tend aussi à démontrer que ces libéralités ne sont pas rapportables, étant précisé qu'il appartient à celui qui se prévaut du rapport, en l'occurrence à l'intimé, de prouver que la libéralité faite avait le caractère d'une dotation (STEINAUER, op. cit., no 186a et doctrine citée).

Cette conclusion pourrait être différente si la notion de rapport légal de l'article 626 al. 2 CC pouvait recevoir une interprétation plus large dans la présente cause que celle qui lui est donnée en droit privé. En affirmant que les libéralités faites aux recourants sont rapportables simplement parce qu'elles ont eu pour conséquence d'apporter à ces derniers une certaine aisance financière, l'intimé propose une interprétation qui va nettement plus loin que la notion de dotation du droit privé, laquelle vise les libéralités destinées, selon la doctrine et la jurisprudence, à créer, assurer ou améliorer l'établissement des bénéficiaires dans l'existence. On ne peut, certes, pas contester que les biens reçus par les recourants ont amélioré leur condition d'existence, mais cela ne leur confère pas pour autant un caractère de dotation, sauf à étendre l'objet du rapport à toutes les libéralités, quelle que soit leur nature et sans considération des conditions auxquelles le rapport légal est subordonné. L'interprétation de l'intimé revient à gommer toute distinction entre les libéralités faites en faveur des descendants à titre d'avancement d'hoirie et qui sont rapportables lorsque le *de cuius* l'a ordonné (rapport volontaire de l'article 626 al. 1 CC) et celles

qui le sont en l'absence de dispense expresse (rapport légal présumé de l'article 626 al. 2 CC). Cette quasi assimilation de toute libéralité à celles ayant un caractère de dotation est contraire au régime légal des rapports prévus à l'article 626 CC et ne peut être admise même dans le cadre d'un contentieux de droit administratif. L'intérêt public dont fait état l'intimé, à savoir le caractère subsidiaire de l'aide sociale et la nécessité de préserver les deniers publics, ne justifie pas une interprétation autonome si éloignée de ce qui prévaut en droit privé. Faute pour le législateur cantonal d'avoir prévu, à l'article 41 LASoc, que toute libéralité reçue par les héritiers doit être intégrée dans la succession, le recours doit être admis.

- 5 L'intimé succombe. La procédure de recours est gratuite (art. 73 al. 2 LASoc). Les dépens des recourants doivent dès lors être mis à la charge de l'intimé (art. 224 Cpa).

Dans sa note du 22 mars 2017, l'avocat des recourants indique que le temps total consacré à l'affaire représente 12 heures et 5 minutes et il réclame des honoraires d'un montant de CHF 11'000.-, compte tenu notamment de la valeur litigieuse de la cause (CHF 67'000.-). L'intimé considère que le nombre d'heures nécessaires à l'activité du mandataire des recourants est disproportionné et surtout que le montant de CHF 11'000.- est exagéré.

En application du tarif horaire de CHF 270.- fixé à l'article 7 al. 1 de l'ordonnance fixant le tarif des honoraires d'avocat du 19 avril 2005, les recourants peuvent se faire rembourser un montant de CHF 3'250.- environ correspondant aux 12 heures et 5 minutes de travail de leur avocat, cette durée ne pouvant guère être contestée, contrairement à l'avis exprimé par l'intimé. Vu la valeur litigieuse de l'affaire qu'il y a lieu de prendre en compte (cf. art. 6 de l'ordonnance qui réserve les art. 11 et 13), il convient de s'écarter du tarif horaire, mais pas dans la mesure revendiquée par les recourants que l'intimé juge à juste titre de toute évidence exagérée. En effet, le montant de CHF 67'000.- se situe dans la fourchette basse de l'article 13 al. 1 litt. a de l'ordonnance, lequel prévoit que pour une valeur litigieuse comprise entre CHF 50'000.- et 100'000.-, les honoraires doivent être taxés dans une fourchette de CHF 3'800.- à 22'900.-. Sur cette base et vu l'importance de la cause déjà pris en compte par le nombre d'heures que l'avocat lui a consacré, il convient d'arrêter les honoraires que l'intimé doit rembourser aux recourants à CHF 4'500.-.

PAR CES MOTIFS

LA COUR ADMINISTRATIVE

admet

le recours ;

annule

la décision du 27 janvier 2017 en tant qu'elle rejette l'opposition des recourants ;

dit

que la procédure est gratuite ;

alloue

aux recourants une indemnité de dépens de CHF 5'097.60 (honoraires : CHF 4'500.- ; débours : CHF 220.-, TVA : CHF 377.60) à verser par l'intimé ;

informe

les parties des voies et délai de recours selon avis ci-après ;

ordonne

la notification du présent arrêt :

- aux recourants, par leur mandataire, Me Jean-Marie Allimann, avocat à Delémont ;
- à l'intimé, le Service de l'action sociale - secteur aide sociale, Faubourg des Capucins 20, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 3 août 2017

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE

La présidente :

La greffière :

Sylviane Liniger Odiet

Gladys Winkler Docourt

Communication concernant les moyens de recours :

Le présent arrêt peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire aux conditions des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14; il doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Si le recours n'est recevable que s'il soulève une question juridique de principe, il faut exposer en quoi l'affaire remplit cette condition. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de la décision attaquée.