



RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

TRIBUNAL CANTONAL

COUR ADMINISTRATIVE

ADM 83 /2011

AJ 84 /2011

Présidente : Sylviane Liniger Odiet
Juges : Daniel Logos et Gérald Schaller
Greffier e.r. : Yannick Jubin

ARRET DU 31 JANVIER 2012

en la cause liée entre

X.,

- représentée par **Me Many Mann**, avocat à 2800 Delémont,

recourante

et

le Service de l'action sociale, Faubourg des Capucins 20, 2800 Delémont,

intimé

relative à la décision sur opposition du Service de l'action sociale du 4 juillet 2011.

CONSIDÉRANT

En fait :

- A. X., née en 1967, a travaillé en qualité de biologiste à Y. Sans emploi et arrivée au terme de son programme d'occupation, elle s'est adressée par courrier du 4 mars 2011 au Service de l'action sociale afin que son fils et elle-même soient mis au bénéfice de prestations d'aide sociale dès juin 2011.

Le fils de la recourante, Y., est né en 1995 d'une relation entre la recourante et Z. Le couple s'est séparé en 1997. Selon la convention d'entretien du 10 octobre 1995, approuvée par la Commune mixte de A. agissant en qualité d'Autorité tutélaire, Z. s'est engagé à verser une contribution d'entretien mensuelle de Fr 600.- en faveur de Y. de sa 13^{ème} année à l'âge de 16 ans révolus.

- B. Par décision du 16 juin 2011, le Service de l'action sociale a refusé de lui allouer une aide financière au motif qu'elle disposait d'une fortune de plus de Fr 19'000.- sur un compte bancaire.

- C. Le 17 juin 2011, X. a formé opposition contre cette décision. Elle allègue notamment que le compte bancaire susmentionné appartient à son fils et qu'il était bloqué jusqu'à la majorité de celui-ci.
- D. Le 4 juillet 2011, le Service de l'action sociale a partiellement accepté l'opposition de la recourante et lui a alloué une aide sociale de Fr 1'157.50 par mois pour juin et juillet 2011. Il a en revanche refusé toute aide sociale pour son fils Y., titulaire d'un compte bancaire présentant un solde positif de Fr 19'884.20 au 29 avril 2011. Conformément au principe de subsidiarité, la personne sollicitant une aide matérielle doit préalablement utiliser ses actifs. Compte tenu du compte bancaire, l'intimé ne peut intervenir pour une aide en faveur de Y. (dossier intimé, p. 25 à 32).
- E. Par mémoire du 5 septembre 2011, X. agissant par son mandataire, a recouru contre cette décision auprès de la Cour administrative en retenant les conclusions suivantes :
1. Annuler les décisions du 4 juillet 2011 ;
 2. Reconnaître une aide sociale pleine et entière à la recourante, vivant dans un ménage de deux personnes ;
 3. Sous suite de frais et dépens.

A l'appui de ses conclusions, la recourante précise que le compte épargne jeunesse en faveur de Y. a été ouvert par son père durant l'année 2005. Le père de Y. a régulièrement alimenté le compte par le versement mensuel d'un montant de Fr 200.-, montant provenant en partie de la contribution d'entretien due selon convention de séparation, le solde étant versé à la recourante.

Sur le fond, la recourante conteste être responsable de la situation. Elle se prévaut du fait que le compte a été bloqué à l'initiative du père et qu'elle ne peut dès lors pas disposer immédiatement de l'avoir du compte bancaire. De surcroît, elle estime que ce fond dont l'enfant ne disposera qu'à sa majorité ne concerne pas la même période. Selon elle, le fond précité est constitué de contributions d'entretiens concernant des périodes antérieures qui auraient dû être laissées à sa libre disposition. Au surplus, elle relève que ce fond est la seule fortune de l'enfant et que son utilisation avant la majorité de l'enfant le mettrait dans une situation difficile lorsqu'il devra entreprendre une formation professionnelle ou devra subvenir à ses propres besoins. Enfin, elle considère que le fond accumulé durant de nombreuses années constitue des libéralités faites à l'enfant et par conséquent que ce dernier ne doit pas être pris en compte par le Service d'action sociale.

- F. En parallèle, la recourante a également déposé une requête d'assistance judiciaire gratuite pour la procédure de recours, sur laquelle il sera revenu ci-après en tant que besoin.
- G. Dans son mémoire de réponse du 19 septembre 2011, l'intimé a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée, sous suite des frais et dépens.

Dans ses motifs, il explique que le principe directeur gouvernant ses décisions est celui de la subsidiarité de l'aide sociale. Il précise qu'il a accepté la demande d'aide sociale de la recourante pour elle-même mais qu'il s'est toutefois refusé à inclure Y. dans le calcul des budgets mensuels au vu de sa situation de fortune. Il a donc décidé d'aider une seule personne dans un ménage de deux, ce qui implique que les normes appliquées pour l'entretien et le logement sont celles prévues pour deux personnes, mais les budgets comprennent uniquement la moitié de ces montants. Enfin, il expose que la prise en considération séparée de deux personnes se justifie dans la mesure où la réalisation de la fortune de Y. ne peut s'opérer que dans les limites tracées par le droit de l'enfant. La législation fédérale permet à l'autorité tutélaire d'autoriser l'utilisation des biens de l'enfant pour pourvoir à son entretien ; le principe de subsidiarité de l'aide sociale n'aurait pas été respecté si une aide financière avait été accordée à Y.

En droit :

1.
 - 1.1 Selon l'article 73 de la loi sur l'action sociale (RSJU 850.1, LASoc), les décisions prises en application de celle-ci sont sujettes à opposition et à recours conformément aux dispositions du code de procédure administrative en la matière.
 - 1.2 La compétence de la Cour administrative est donnée par l'article 160 litt. b Cpa.
 - 1.3 Déposé au surplus dans les forme et délai légaux par une personne ayant manifestement la qualité pour recourir, le recours est recevable, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.
2.
 - 2.1 Selon l'article 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. Comme l'a précisé le Tribunal fédéral, ce droit fondamental ne comprend qu'un minimum, c'est-à-dire les moyens indispensables dans une situation de détresse, conçus comme une aide pour faire face à l'urgence et assurer la survie (ATF 130 I 71 = JT 2005 I 377 consid. 4.1). Le droit constitutionnel fédéral ne garantit que le principe du droit à des conditions minimales d'existence et laisse au législateur fédéral, cantonal ou communal, le soin d'en fixer la nature et les modalités (TF 2P. 196/2002, du 3 décembre 2002, consid. 4.1).
 - 2.2 Dans le canton du Jura, l'action sociale comprend l'ensemble des mesures (information et prévention, aide personnelle ou matérielle, insertion, soutien à des institutions publiques ou privées) dispensées par l'Etat, les communes et d'autres institutions publiques ou privées pour venir en aide aux personnes en proie à des difficultés sociales ou dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins essentiels (art. 3 LASoc). Une personne est dans le besoin lorsqu'elle éprouve des difficultés sociales ou ne peut, par ses propres moyens, subvenir d'une

manière suffisante ou à temps à son entretien ou à celui des personnes dont elle a la charge (art. 5 al. 2 LASoc). L'aide sociale est subsidiaire aux prestations découlant du droit de la famille ainsi qu'aux prestations des assurances sociales et autres prestations sociales fédérales, cantonales et communales. Elle est accordée à titre de complément en cas d'insuffisance des autres catégories de prestations (art. 7 LASoc). L'article 5 de l'ordonnance sur l'action sociale (RSJU 850.111) précise que le bénéficiaire de prestations sociales doit entreprendre tout ce qui est possible en vue d'améliorer son autonomie financière et sociale et de réduire son besoin d'aide. Les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) vont dans le même sens. L'aide sociale reste subsidiaire par rapport aux autres sources de revenus provenant de l'effort personnel consenti par la personne dans le besoin, à savoir l'utilisation de son revenu et de sa fortune disponibles, des prétentions de droit public ou privé, soit assurances sociales, contributions d'entretien, demandes de dommages et intérêts ou bourse, ainsi que des prestations volontaires de tiers (ATF 2P. 59/2001, du 11 septembre 2001, consid. 2b). Le principe de la subsidiarité implique que l'aide sociale représente le seul moyen d'éliminer une situation d'indigence dont le bénéficiaire n'est pas responsable (CSIAS 04705 A.4-1, ATF cité ; Félix WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, Berne 1995, p. 141).

C'est à la lumière de ces principes que le recours doit être examiné.

3. Dans un premier moyen, la recourante reproche à l'intimé d'avoir pris en compte une communauté de vie alors qu'une seule personne est aidée. Elle relève que si elle vivait seule, elle bénéficierait d'une aide plus élevée que celle qui lui est octroyée.
 - 3.1 Aux termes de l'article 27 de l'arrêté fixant les normes applicables en matière d'aide sociale (ci-après : l'arrêté ; RSJU 850.111.1), les parents et les enfants mineurs vivant en communauté forment une unité d'assistance dont l'ensemble des revenus et la fortune sont pris en considération dans le calcul du budget de l'aide matérielle. A la différence des assurances sociales, qui calculent leurs prestations selon des barèmes détaillés, la législation sur l'aide sociale ne règle le calcul de l'aide que sous une forme très générale. L'unité d'assistance est en principe l'individu et l'aide sociale est calculée sur la base de sa situation financière. En ce qui concerne les familles et – dans une mesure limitée – les communautés de vie et les ménages de type familial, on prend toutefois en considération la fortune et le revenu des personnes vivant dans le même ménage (WOLFFERS, op.cit., p. 152).
 - 3.2 Le principe de l'individualisation oblige l'autorité à fournir une aide sociale selon les particularités et les besoins du cas d'espèce. Le principe de l'individualisation est une idée directrice caractéristique de l'aide sociale. Par ce principe, l'aide sociale se distingue en particulier de l'assurance sociale avec ses prestations typées et largement prédéterminées dans leur montant, qui sont fournies indépendamment des besoins réels. Le besoin sera déterminé de manière individuelle d'une part, et on adoptera d'autre part la nature et l'étendue de l'aide à la situation concrète. Le

principe de l'individualisation oblige tout d'abord l'autorité à se renseigner clairement sur l'origine de la situation d'indigence. Ce n'est que lorsque les causes de la situation sont connues que l'on peut fournir une aide individuelle (...). L'ampleur de l'aide sociale tiendra compte des besoins individuels. En ce qui concerne l'aide matérielle, le principe d'individualisation entre ainsi périodiquement en conflit avec les directives en matière d'aide sociale appliquées dans la pratique qui prévoient des forfaits. Les directives sur l'aide sociale relativisent ainsi le principe de l'individualisation dans le domaine de l'aide économique, sans le supprimer pour autant. Le principe de l'individualisation oblige l'autorité à déroger aux directives dans certains cas isolés, lorsqu'une raison suffisante le justifie (WOLFFERS, op.cit., p. 79 ss.).

- 3.3 En l'espèce, l'intimé a procédé à un calcul séparé de l'aide sociale due à la recourante et à son fils mineur qui forment une communauté de vie pour tenir compte des spécificités du cas présent en particulier du compte bancaire d'un montant de Fr 19'884.20 au 29 avril 2010 au nom du fils. Cette manière de procéder concrétise l'article 29 al. 2 de l'arrêté selon lequel les prestations périodiques destinées à l'entretien des enfants, telles que les contributions d'entretien, les allocations familiales et les rentes des assurances sociales doivent être utilisées pour l'entretien des enfants, de même que, dans les limites de l'article 320, alinéa 1, du Code civil suisse, les versements en capital, dommages-intérêts et autres prestations semblables appartenant aux enfants. Ainsi, ce n'est qu'en procédant à un calcul séparé de l'aide sociale de la recourante et de son fils que l'intimé pouvait affecter la pension alimentaire due par Z. pour son fils à l'entretien exclusif de l'enfant. Il en va de même du montant du carnet d'épargne qui est constitué par une partie de la pension alimentaire due pour son entretien par son père. En outre, quoi qu'en dise la recourante, les calculs effectués par l'intimé lui sont plus favorables, dans la mesure où la pension alimentaire payée pour Y. par le père n'est pas portée en diminution de ses propres charges. Enfin, c'est à juste titre que seule la moitié de la location et du forfait pour l'entretien ont été pris en compte dans le budget d'aide sociale de la recourante dans la mesure où elle vit avec son fils. L'article 4 de l'arrêté prévoit en effet un montant de Fr 1'495.- de forfait mensuel pour l'entretien d'un ménage de deux personnes de sorte que la moitié par Fr 747.50 est imputable au budget de la recourante. Il en va de même pour le loyer.
4. Il convient d'examiner ensuite si le compte bancaire du fils de la recourante d'un montant de Fr 19'884.20 au 29 avril 2010 doit être pris en compte dans le calcul de l'aide sociale de l'enfant.
- 4.1 Selon l'article 30 al. 1 de l'arrêté, sauf motifs dûment justifiés, l'aide matérielle n'est accordée qu'après que le bénéficiaire a épuisé sa fortune. En outre, les normes CSIAS font référence pour les situations non réglées dans l'arrêté (art. 27 al. 1 de l'arrêté). En matière d'aide sociale, on considère comme fortune l'ensemble de l'argent liquide, des avoirs, des titres, des véhicules privés et des biens sur lesquels le demandeur d'aide a un droit de propriété. Pour l'évaluation du besoin, on prend cependant en considération les moyens effectivement disponibles ou réalisables à

court terme. Les organismes d'aide social peuvent renoncer à exiger la réalisation de la fortune si cela met le bénéficiaire ou sa famille dans une situation de rigueur excessive, s'il en résulte un mauvais rendement économique ou lorsque la vente d'objets de valeur ne peut être exigée pour d'autres raisons (CSIAS 04/05 E.2.1).

La prise en compte des revenus de la fortune d'enfants est admissible pour autant qu'il ne s'agisse pas de biens libérés au sens des articles 321 et 322 CCS. Pour le produit du travail, c'est l'article 323 CCS qui fait foi. Alors que les indemnités, les dédommagements et certains éléments de revenus destinés à l'entretien de l'enfant peuvent être utilisés sans autres dans ce but et donc être pris en compte, l'intégration du reste des biens requiert le consentement de l'autorité tutélaire (art. 320 CCS). Lorsqu'une famille reçoit l'aide sociale, on attend des parents qu'ils demandent une telle autorisation. A défaut, le service d'aide sociale peut lui-même s'adresser à l'autorité tutélaire (CSIAS 04/05 E.2.2).

- 4.2 Au cas particulier, au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'intimé a pris en compte le solde du compte bancaire de Y. présentant un solde positif de Fr 19'884.20 au 29 avril 2010 dans le calcul de l'aide sociale. Il n'est pas contesté que ce montant provient d'une partie de la pension alimentaire due par le père de Y. Celui-ci s'est en effet engagé par convention d'entretien du 10 octobre 1995, approuvée par la Commune mixte de A. en qualité d'autorité tutélaire, à verser pour son fils un montant de Fr 600.- jusqu'à l'âge de 16 ans révolus. En 2005, ce dernier a ouvert un compte épargne jeunesse en faveur de Y. Il a alors régulièrement alimenté ce compte par le versement mensuel de Fr 200.-, montant provenant en partie de la contribution d'entretien due selon la convention de séparation, le solde étant versé à la recourante. Il ne s'agit partant pas de libéralité au sens de l'article 321 CC, à savoir d'un avantage patrimonial attribué à titre gratuit (Marie-Laure PAPAUX VAN DELDEN, Commentaire Romand CC I, no 1 ad art. 321 CC). En outre, la recourante ne saurait se prévaloir du fait que les montants figurant sur le compte ne correspondent pas aux périodes pour lesquelles l'aide sociale est sollicitée dans la mesure où il s'agit de fortune accumulée et présente au moment où la requête est déposée. Dans la mesure où le compte d'épargne doit indéniablement être considéré comme un élément de fortune au sens de l'article 30 de l'arrêté, on ne saurait suivre la recourante qui fait valoir que l'utilisation de ce compte avant la majorité de l'enfant mettra ce dernier dans une situation difficile lorsqu'il entreprendra une formation professionnelle ou devra faire face à ses propres besoins eu égard à la subsidiarité de l'aide sociale.

Dès lors, sous réserve des montants de la fortune laissés à disposition au titre de franchise prévus par l'article 30 al. 2 de l'arrêté (cf. montant identique aux CSIAS E.2.1), la fortune de Y. doit être prise en compte et il appartient à la recourante d'intervenir auprès de l'Autorité tutélaire pour obtenir le déblocage du compte, ce qu'elle a d'ailleurs entrepris, avant de pouvoir bénéficier des prestations d'aide sociale.

5. La recourante fait en outre valoir que des prestations d'aide sociale doivent lui être octroyées tant à elle qu'à son fils à titre d'avance sur la réalisation de la fortune dans la mesure où les prestations de tiers ne peuvent être obtenues à temps.

5.1 Au cas particulier, il sied de constater qu'une avance sur la réalisation de la fortune n'entre pas en considération pour les besoins de la recourante pour elle-même, dans la mesure où, dans ses décisions d'octroi d'aide sociale du 4 juillet 2011, l'intimé a pris en compte les besoins d'aide de cette dernière et lui a octroyé des montants au titre d'aide sociale, comme cela ressort des considérants qui précèdent.

5.2 S'agissant des besoins pour son fils, comme cela a déjà été précisé, il appartient à la recourante d'intervenir auprès de l'Autorité tutélaire pour accéder au compte épargne de Y. eu égard au principe de subsidiarité (art. 7 al. 1 LASoc ; WOLFFERS, op. cit. p. 78).

Il est exact, comme le relève la recourante, que les normes CSIAS prévoient que les organismes d'aide sociale sont tenus de garantir le minimum vital, même si en principe d'autres formes d'aide sont revendicables, mais ne sont pas immédiatement disponibles. Toutefois, cela concerne essentiellement les prétentions à l'égard des assurances sociales (CSIAS 04/05 F.2.1). L'intimé n'a pas retenu cette possibilité au vu des difficultés liées à la question de savoir qui était habilité à céder les prétentions sur ce compte. Certes, il ressort du dossier que la recourante a pris contact avec l'Autorité tutélaire. Toutefois, une mesure de curatelle n'apparaît pas comme une démarche disproportionnée pour accéder au compte de Y. Il est en outre possible de la mettre en œuvre très rapidement de sorte que c'est à juste titre que l'intimé n'est pas entré en matière pour le paiement de la prestation d'aide sociale en faveur de Y. La recourante a d'ailleurs également pu entreprendre rapidement des démarches auprès de l'ARPA pour obtenir du père de Y. le paiement intégral de la rente due pour celui-ci à la mère pour septembre 2011 et le paiement des arriérés, ainsi que le versement de la rente directement à la recourante dès octobre 2011 (courrier du 13 septembre 2011 de l'ARPA, dossier intimé, page 1).

6. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté.

7. La recourante a en outre déposé une requête afin d'assistance judiciaire gratuite pour la procédure de recours devant la Cour de céans. Au vu des pièces produites, l'indigence de la recourante est manifeste. On ne saurait en outre dire de prime abord que le recours était dénué de chances succès. Par ailleurs, les questions juridiques à résoudre sont suffisamment complexes au niveau juridique pour justifier l'assistance d'un mandataire.

La recourante doit ainsi être mise au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite pour la procédure devant la Cour de céans.

8. Conformément à l'article 73 al. 2 LASoc, la procédure est gratuite. Il n'est pas alloué de dépens à la recourante qui succombe, sous réserve des dispositions relatives à l'assistance judiciaire gratuite dont elle bénéficie.

PAR CES MOTIFS

LA COUR ADMINISTRATIVE

met

la recourante au bénéfice de l'assistance judiciaire gratuite dans le cadre de la présente procédure ;

désigne

Me Many Mann, avocat à Delémont, en qualité de mandataire d'office ;

rejette

le recours ;

dit

que la procédure est gratuite ;

n'alloue pas

de dépens, sous réserve des dispositions relatives à l'assistance judiciaire dont bénéficie la recourante ;

taxe

à Fr 1'500.-, débours et TVA compris, les honoraires que Me Many Mann pourra obtenir de l'Etat en sa qualité de mandataire d'office de la recourante ;

informe

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

ordonne

la notification du présent arrêt :

- à la recourante, par son mandataire, Me Many Mann, avocat à 2800 Delémont ;
- à l'intimé, le Service de l'action sociale, Faubourg des Capucins 20, 2800 Delémont.

Porrentruy, le 31 janvier 2012

AU NOM DE LA COUR ADMINISTRATIVE**La présidente :****Le greffier e.r. :**

Sylviane Liniger Odiet

Yannick Jubin

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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne ; 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.