

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1645/2014-AIDSO

ATA/974/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 9 décembre 2014

1^{ère} section

dans la cause

Mme et M. A_____

contre

SERVICE DE PROTECTION DES MINEURS

EN FAIT

- 1) Mme et M. A_____, domiciliés dans la commune de Vernier, sont au bénéfice d'une autorisation de séjour délivrée par le canton de Genève le 9 mai 2011 et parents d'B_____ A_____, née le _____ 2013, et d'une autre fille âgée de 9 ans.
- 2) Le 20 juin 2013, moyennant l'accord des parents, le service de protection des mineurs (ci-après : SPMi) a placé B_____ au foyer C_____, à E_____.
- 3) Le 22 août 2013, le SPMi a requis des époux A_____ l'accès à leur dossier fiscal afin de calculer leur revenu déterminant unifié (ci-après : RDU).

Suite au placement de B_____, il devait décider de la contribution de ses parents à son entretien, conformément à la législation en vigueur. La consultation des éléments de leur revenu et fortune ressortant de leur dossier fiscal était nécessaire pour fixer cette participation.

- 4) Le 28 août 2013, les époux A_____ ont donné leur accord à la consultation de leur dossier fiscal par le SPMi.
- 5) Par décision du 6 septembre 2013, le SPMi a exonéré les époux A_____ de toute contribution au prix de pension de leur fille B_____, dès le jour de son placement, le 20 juin 2013.

Pour l'année 2011, ils avaient perçu un revenu de CHF 58'374.-. Le rabais de 100 % accordé tenait compte d'un barème de revenu plafonné à CHF 64'500.- pour la prise en charge de deux enfants. La contribution au prix de pension était adaptée chaque année sur la base du RDU et facturée au prorata des jours de placement, en début et en fin de celui-ci. Les frais d'entretien personnel de l'enfant placé et d'autres frais à concurrence des montants effectifs étaient également à la charge des parents. En cas de rabais, aucune ristourne n'était accordée lors du retour de l'enfant au domicile des parents pour les week-ends et les vacances.

Les dispositions légales fixant la contribution étaient annexées à la décision.

- 6) Par courrier du 27 décembre 2013, la société individuelle D_____ a résilié, avec effet au 31 janvier 2014, le contrat de travail de Mme A_____, suite à une absence maladie de plus de nonante jours.
- 7) En février et mars 2014, Mme A_____ a perçu des indemnités journalières versées par la Bâloise-Assurances respectivement de CHF 2'101.40 et CHF 2'326.55.

8) Par courrier du 11 mars 2014, la Bâloise-Assurances a informé Mme A_____ qu'elle mettait fin à ses prestations d'assurance avec effet au 31 mars 2014, au motif que, selon un rapport d'expertise médicale, elle avait une pleine capacité de travail.

9) Le 18 mars 2014, le département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (ci-après : DEAS) a communiqué aux époux A_____ le calcul de leur RDU en prenant pour référence l'année 2012.

Leur revenu brut imposable à la source était de CHF 92'127.-.

10) Le 8 avril 2014, l'administration fiscale cantonale (ci-après : AFC) a envoyé aux époux A_____ leur avis de taxation valant attestation fiscale pour l'année 2013, indiquant un revenu imposable de CHF 84'687.-.

11) Le 5 mai 2014, les époux A_____ ont attesté au SPMi que leurs revenus étaient de CHF 77'991.- en 2013 et de CHF 58'674.10 en 2014.

12) Par décision du 13 mai 2014, le SPMi a réévalué la contribution des époux A_____ au placement de leur fille B_____ avec effet au 1^{er} janvier 2014.

Sur la base de leur nouveau RDU en 2014, leur contribution mensuelle aux frais de pension était fixée à CHF 180.-, l'entretien personnel non négociable à CHF 34.-. Le calcul de leur participation tenait compte d'un rabais de 80 % chiffré sur la base du revenu et du nombre d'enfants à charge. Les autres frais éventuels à concurrence des montants effectifs étaient également à leur charge.

Les dispositions légales fixant la contribution étaient annexées à la décision.

13) Par facture du 14 mai 2014, le SPMi a réclamé aux époux A_____ un montant de CHF 856.- correspondant à leur participation aux frais de pension et d'entretien personnel de leur fille B_____ durant la période du 1^{er} janvier au 30 avril 2014.

14) Il en a fait de même, le 31 mai 2014, pour un montant de CHF 214.-, correspondant à la facture du mois de mai 2014.

15) Par acte expédié le 5 juin 2014, les époux A_____ ont recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre les factures précitées en sollicitant « votre aide pour faire recours contre ces factures car nous n'avons aucune économie pour les payer ».

Leur fille B_____ avait été placée dans le foyer C_____ moyennant leur accord, la mère n'étant pas en mesure de s'en occuper et aucune place n'étant disponible en crèche. En 2013, le SPMi les avait exemptés des frais de placement après avoir examiné leur RDU. En 2014, le père percevait un salaire inférieur à

celui de 2013 et les indemnités journalières perte de gain n'étaient plus versées à la mère. Ils n'avaient pas les moyens de payer les factures du SPMi et l'état de santé de la mère ne lui permettait pas d'accueillir seule à la maison leur fille en l'absence du père.

- 16) Le 26 juin 2014, le SPMi a transmis son dossier et a conclu au rejet du recours.

Suite à l'évaluation du RDU des époux A_____ en 2011, il les avait libérés de toute participation aux frais de pension de leur fille. D'après la réévaluation de leurs conditions financières, ils devaient une contribution mensuelle, dès janvier 2014, à concurrence de 20 %, soit CHF 180.- pour les frais de pension et CHF 34.- pour le budget personnel d'B_____.

- 17) Dans leurs observations du 17 juillet 2014, les époux A_____ ont réitéré leur « opposition » aux factures reçues du SPMi.

Ils ne comprenaient pas les motifs des décisions du SPMi ni sur quelles bases étaient établies les factures litigieuses. Ils devaient payer le loyer de leur appartement ainsi que les frais de l'assurance-maladie de la famille.

Pour le surplus, ils ont repris leurs arguments antérieurs.

- 18) Ensuite de quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sur ces points (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) a. Aux termes de l'art. 65 al. 1 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant.

Le fait que les conclusions ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas, en soi, un motif d'irrecevabilité, pourvu que l'autorité judiciaire et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du recourant (ATA/427/2014 du 12 juin 2014 ; ATA/350/2014 du 13 mai 2014 ; ATA/818/2013 du 18 décembre 2013 ; ATA/844/2012 du 18 décembre 2012 ; ATA/681/2010 du 5 octobre 2010). Une requête en annulation d'une décision doit, par exemple, être déclarée recevable dans la mesure où le recourant a, de manière suffisante, manifesté son désaccord avec la décision, ainsi que sa volonté qu'elle ne développe pas d'effets juridiques (ATA/827/2014 du 28 octobre 2014 ;

ATA/488/2014 du 24 juin 2014 ; ATA/427/2014 précité ; ATA/350/2014 précité ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *Droit administratif*, vol. 2, 3^{ème} éd., 2011, p. 624 n. 5.3.1.2).

b. À teneur de l'art. 59 let b LPA, le recours n'est pas recevable contre les mesures d'exécution des décisions. L'interdiction d'attaquer les mesures d'exécution vise à soustraire au contrôle juridictionnel les actes qui, sans les modifier ni contenir d'éléments nouveaux, ne servent qu'à assurer la mise en œuvre de décisions exécutoires au sens de l'art. 53 al. 1 let. a LPA. Le contrôle incident de ces dernières s'avère par conséquent exclu (ATA/448/2007 du 4 septembre 2007 ; ATA/841/2004 du 26 octobre 2004 ; ATA/240/2004 du 16 mars 2004). La notion de « mesures » à laquelle se réfère le texte légal s'interprète largement et ne comprend pas seulement les actes matériels destinés à assurer l'application de décisions, mais également toutes les décisions mettant ces dernières en œuvre (ATA/448/2007 précité ; Benoît BOVAY, *Procédure administrative*, 2000, p. 265).

Une décision de base ne peut en principe pas être remise en cause, à l'occasion d'une nouvelle décision qui exécute l'acte de base (Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, 2011, p. 389 n. 1150). Le contrôle des décisions administratives en force est aussi en principe exclu, que ce soit par un tribunal ou par une autorité administrative, notamment à l'occasion d'une nouvelle décision qui exécute la décision de base (Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 220 n. 640). Si un recours n'est pas formé contre une décision de principe, le requérant est forclos pour se prévaloir de sa non-validité au moment où il voudra mettre en cause les décisions prises en conséquence de cette première décision. La décision de principe ne peut donc pas être revue incidemment à l'occasion d'un recours contre des décisions d'exécution. Une décision est exécutoire lorsqu'elle peut être attaquée par un moyen de droit, mais que celui-ci n'a pas d'effet suspensif automatique ou que cet effet n'a pas été accordé par l'autorité de recours (Thierry TANQUEREL, *op. cit.*, p. 297 n. 871 ; Pierre MOOR/Étienne POLTIER, *op. cit.*, p. 217).

c. En l'espèce, les recourants, qui ne sont pas assistés d'un avocat, ne s'en prennent pas directement à la décision du SPMi, mais aux factures qui leur ont été adressées en exécution de celle-ci et qui sont des mesures d'exécution, alors que le délai de recours était toujours pendant. Ils n'ont en outre pas pris de conclusions formelles en annulation de cette décision. Il ressort toutefois de leurs écritures qu'ils sont en désaccord avec les factures à payer et qu'ils souhaitent leur annulation. Il convient ainsi d'admettre que leur « opposition » au paiement des factures du SPMi exprime leur volonté que la décision de base du 13 mai 2014 ne développe pas d'effets juridiques et qu'elle soit annulée. Partant, l'acte de recours est également recevable de ce point de vue.

Il doit donc être entré en matière sur le recours.

- 3) Les recourants contestent devoir s'acquitter du montant mensuel de CHF 214.- se composant des frais de pension de leur fille à hauteur de CHF 180.- ainsi que de son entretien personnel à concurrence CHF 34.- dès le 1^{er} janvier 2014.
- 4) a. Les père et mère doivent pourvoir à l'entretien de l'enfant et assumer, par conséquent, les frais de son éducation, de sa formation et des mesures prises pour le protéger (art. 276 al. 1 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 - CC - RS 210). L'entretien est assuré par les soins et l'éducation ou, lorsque l'enfant n'est pas sous la garde de ses père et mère, par des prestations pécuniaires (art. 276 al. 2 CC).

Lorsqu'elle ne peut éviter autrement que le développement de l'enfant ne soit compromis, l'autorité de protection de l'enfant retire l'enfant aux père et mère ou aux tiers chez qui il se trouve et le place de façon appropriée (art. 310 al. 1 CC). À la demande des père et mère ou de l'enfant, l'autorité de protection de l'enfant prend les mêmes mesures lorsque les rapports entre eux sont si gravement atteints que le maintien de l'enfant dans la communauté familiale est devenu insupportable et que, selon toute prévision, d'autres moyens seraient inefficaces (art. 310 al. 2 CC).

b. L'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants du 19 octobre 1977 (OPE - RS 211.222.338) dispose que les cantons peuvent édicter des directives pour le calcul des contributions d'entretien afin de faciliter le placement d'enfants (art. 3 al. 2 let. b OPE).

- 5) a. Lorsqu'un mineur est placé dans une institution d'éducation spécialisée, dans une institution prévue par la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs du 20 juin 2003 (DPMIn - RS 311.1), auprès de parents nourriciers ou d'un proche parent, dans une structure d'enseignement spécialisé ou thérapeutique à caractère résidentiel ou dans une structure d'enseignement spécialisé de jour, l'office de l'enfance et de la jeunesse et l'office médico-pédagogique perçoivent une contribution financière aux frais de pension et d'entretien personnel auprès de ses père et mère. La part du financement non couverte par cette contribution est à la charge de l'État (art. 1 al. 1 et 2 du règlement fixant la contribution des père et mère aux frais d'entretien du mineur placé hors du foyer familial ou en structures d'enseignement spécialisé de jour du 21 novembre 2012 - RCFEMP - J 6 26.04).

b. Aux termes de l'art. 1 de la loi sur le revenu déterminant unifié du 19 mai 2005 (LRDU - J 4 06), entrée en vigueur le 6 septembre 2014 et qui correspond sur ce point à l'ancienne loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du 19 mai 2005 (aLRD - J 4 06), ladite loi a pour but de définir les éléments dans le calcul du RDU au plan cantonal. Les prestations octroyées par le SPMi sont calculées sur la base du RDU additionné des prestations catégorielles (art. 1 let. d du règlement d'exécution de la loi sur le

revenu déterminant unifié du 27 août 2014 - RRDU - J 4 06.01 ; art. 1 et art. 13A al. 1 LRDU, qui ont repris les art. 2 al. 1 et 13 al. 2 2^{ème} phr. aLRD ; ATA/827/2014 du 28 octobre 2014 consid. 4b). Sont considérées comme des prestations catégorielles, notamment les subsides de l'assurance-maladie et les allocations de logement (art. 13 al. 1 let. a LRDU et aLRD).

- 6) a. Le montant de la contribution financière des parents aux frais de pension est calculé, lors d'un placement résidentiel, sur une base journalière forfaitaire fixée à CHF 30.-, représentant CHF 900.- par mois, au maximum (art. 2 al. 1 RCFEMP).
- b. À ce montant peuvent se rajouter les frais d'entretien personnel du mineur (art. 2 al. 2 RCFEMP).

Les frais d'entretien personnel mensuels, sans rabais, s'élèvent au maximum aux montants établis par le barème ci-après (art. 3 al. 1 RCFEMP) et sont refacturés aux père et mère sur la base des frais effectifs (art. 3 al. 2 RCFEMP).

| Âge : | 0-4 ans | 5-7 ans | 8-9 ans | 10-11 ans | 12-13 ans | 14-15 ans | Dès 16 ans* |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| Prestations : | | | | | | | |
| Vêtements | CHF 90.- | CHF 90.- | CHF 90.- | CHF 90.- | CHF 90.- | CHF 90.- | CHF 95.- |
| Sports, culture, loisirs | -- | CHF 30.- | CHF 40.- | CHF 50.- | CHF 60.- | CHF 70.- | CHF 80.- |
| Langes | CHF 80.- | -- | -- | -- | -- | -- | -- |
| Transport** | -- | -- | CHF 50.- | CHF 50.- | CHF 50.- | CHF 50.- | CHF 50.- |
| Argent de poche | -- | -- | CHF 10.- | CHF 20.- | CHF 30.- | CHF 40.- | CHF 80.- |
| Soin personnel | -- | -- | -- | -- | CHF 20.- | CHF 30.- | CHF 40.- |
| Matériel scolaire | -- | -- | -- | -- | -- | -- | CHF 15.- |
| Total | CHF 170.- | CHF 120.- | CHF 190.- | CHF 210.- | CHF 250.- | CHF 280.- | CHF 360.- |

* et/ou dès la fin de la scolarité obligatoire ** hors structures d'enseignement spécialisé

- c. Aux termes de l'art. 2 al. 4 RCFEMP, d'autres frais nécessaires aux activités ordinaires peuvent être mis à la charge des père et mère (camps par exemple) à concurrence des frais effectifs.

7) a. Le RDU se calcule sur l'ensemble des revenus et de la fortune selon la dernière taxation fiscale définitive (art. 9 al. 1 LRDU). Il est en principe actualisé sur la base des derniers éléments de revenus et de fortune connus de la personne (art. 10 al. 1 LRDU). Il peut être actualisé sur demande d'un service (art. 10 al. 2 LRDU).

b. Un rabais fondé sur le RDU est accordé aux père et mère selon un barème prévu à l'art. 5 RCFEMP et reproduit dans le tableau ci-dessous, compte tenu de la capacité contributive du/des parent(s). Ce rabais vient en déduction du prix de pension de base de l'art. 2 al. 1 RCFEMP. Les limites de revenu sont exprimées en francs, calculées en application de la LRDU (art. 5 al. 2 RCFEMP). Dès le deuxième enfant à charge, la somme de CHF 7'500.- est ajoutée par enfant au revenu pour déterminer la limite du revenu familial.

| Niveau de revenu | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|--|----------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Limite du revenu familial pour un enfant à charge | CHF 0.- | CHF 57'001.- | CHF 69'001.- | CHF 84'001.- | CHF + de 95'000.- |
| | 57'000.- | 69'000.- | 84'000.- | 95'000.- | |
| Limite du revenu familial pour deux enfants à charge | CHF 0.- | CHF 64'501.- | CHF 76'501.- | CHF 91'501.- | CHF + de 102'501.- |
| | 64'500.- | 76'500.- | 91'500.- | 102'500.- | |
| Rabais | 100 % | 80 % | 50 % | 20 % | 0 % |

La possibilité d'un rabais n'est pas prévue par le législateur quant aux frais d'entretien personnel mensuels de l'enfant mineur (ATA/878/2014 du 11 novembre 2014 ; ATA/827/2014 précité ; ATA/770/2013 du 19 novembre 2013).

8) Le 28 juin 2013, la direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse a validé la directive interne d'application du RCFEMP (ci-après : la directive) approuvée le 15 mai 2013 par le SPMi et entrée en vigueur rétroactivement le 1^{er} janvier 2013. Celle-ci met en application et régleme les articles du RCFEMP.

Cette directive est une ordonnance administrative dont les destinataires sont ceux qui sont chargés de l'exécution d'une tâche publique et non pas les administrés. Elle n'est pas publiée dans le recueil officiel de la collectivité publique et ne peut donc pas avoir pour objet la situation juridique de tiers. La directive en cause est toutefois une directive interprétative qui exerce un effet sur la situation des tiers. L'ordonnance administrative ne lie pas le juge, mais celui-ci la prendra en considération, surtout si elle concerne des questions d'ordre technique ; il s'en écartera cependant s'il considère que l'interprétation qu'elle

donne n'est pas conforme à la loi ou à des principes généraux (ATA/827/2014 précité ; ATA/605/2014 du 29 juillet 2014 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 420 ss).

En vertu du ch. 3 de la directive, quel que soit le nombre de jours compris dans le mois, le montant forfaitaire mensuel prévu à l'art. 2 al. 1 RCFEMP est fixé à CHF 900.-.

D'après le ch. 5.1 let. c. de la directive, s'agissant du budget personnel de l'enfant, le poste « vêtements » figure parmi ceux qui sont négociables entre les parents, l'assistant social et l'institution (ATA/878/2014 précité).

- 9) En l'espèce, B_____ a été placée hors du milieu familial de commun accord entre le SPMi et les parents. Le montant total maximum de leur contribution aux frais de pension de son placement est calculé sur la base d'un montant de CHF 900.- par mois, à raison de CHF 30.- par jour. S'y ajoutent les frais de son entretien personnel qui, pour un enfant d'un an, s'élèvent à CHF 170.- par mois.

Pour calculer le RDU des recourants, le SPMI n'a pas tenu compte de leur dernière taxation fiscale définitive, qui fait état d'un revenu imposable de CHF 84'687.- en 2013. En revanche, il a actualisé leur RDU sur la base des informations qu'ils lui ont été fournies le 5 mai 2014. Il a ainsi retenu pour 2014 un RDU de 65'370.- comprenant un salaire brut de CHF 46'846.15 du recourant, de revenus bruts de CHF 4'427.95 de la recourante, de CHF 7'400.- d'allocations familiales et de naissance et de CHF 7'200.- d'allocations de logement. À ce montant, il convient d'ajouter CHF 7'500.- pour la prise en charge de la deuxième fille des époux A_____, âgée de 9 ans. Ainsi la limite du revenu familial des recourants est de CHF 73'374.10, ce qui leur donne droit à un rabais de 80 % sur les frais de pension de leur fille.

Ainsi, le calcul effectué par le SPMi ne prête pas le flanc à la critique, dans la mesure où il tient compte de la charge de deux enfants et de l'actualisation des revenus des recourants. Les autres charges de loyer et de frais d'assurance-maladie qu'ils invoquent ne peuvent pas entrer dans le cadre de ce calcul.

Concernant les frais du poste « vêtements » de CHF 90.-, les recourants n'ont pas demandé à les négocier. En outre, ils ne démontrent pas participer de manière significative à ce poste. Au demeurant, ils bénéficient d'un rabais de 80 % sur la totalité des frais de l'entretien personnel de leur fille, soit un montant de CHF 136.-.

Dès lors, les contributions des recourants aux frais de pension de leur fille, fixées à CHF 180.- par mois, et à son entretien personnel, établies à CHF 34.- par mois, sont conformes à la loi.

La décision du SPMi du 13 mai 2014 est par conséquent conforme à la loi.

10) Ce qui précède conduit au rejet du recours.

La procédure étant gratuite, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 3 LPA ; art. 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 5 juin 2014 par Mme et M. A_____ contre la décision du service de protection des mineurs du 13 mai 2014 ;

au fond :

le rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt à Mme et M. A_____, ainsi qu'au service de protection des mineurs.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

le président siégeant :

Ph. Thélin

Genève, le

la greffière :