RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1726/2007-DSE **ATA/620/2007**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 4 décembre 2007

dans la cause

Madame J_____
représentée par Me Monica Bertholet, avocate

contre

SERVICE CANTONAL D'AVANCE ET DE RECOUVREMENT DES PENSIONS ALIMENTAIRES

EN FAIT

1. Par jugement définitif du 21 septembre 1999, le Tribunal de première instance a prononcé le divorce des époux J_____. La garde et l'autorité parentale sur leur enfant, né le _____ 1997, ont été confiées à Mme J_____. M. J_____ a été condamné à verser, en mains de cette dernière, une pension mensuelle progressive pour l'entretien de l'enfant, dont le montant actuel est de CHF 600.- jusqu'à 15 ans et CHF 700.- jusqu'à sa majorité, voire au-delà mais au maximum jusqu'à 25 ans, en cas d'études ou de formation professionnelle régulièrement suivies.

2. M. J_____ ne s'acquittant pas de son obligation alimentaire, Mme J_____ a sollicité l'intervention du service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (ci-après : Scarpa) qui a décidé le 17 août 2000, d'entreprendre, dès le 1er septembre suivant, les démarches nécessaires en vue du recouvrement de la pension due et d'accorder chaque mois, du 1er septembre au 30 novembre 2000, l'avance de ladite pension en faveur de son fils. Le père défaillant était en effet domicilié à l'étranger et la législation en vigueur à l'époque ne permettait pas, dans un tel cas, de servir l'avance au-delà de trois mois.

3. Le Scarpa a poursuivi les démarches en vue de recouvrement, sans succès à ce jour et, par ailleurs, transmis à Mme J_____ les correspondances types relatives à l'évolution du montant de la pension due à son fils.

4. Par courrier du 20 mars 2007, l'intéressée a demandé s'il était possible de recevoir à nouveau des avances de pension alimentaire.

5. Par décision du 27 mars 2007, le Scarpa a accordé, dès le 1er avril 2007, chaque mois, l'avance de la pension en faveur de son fils.

6. Le 19 avril 2007, le Scarpa a informé Mme J_____ que, conformément à la nouvelle loi sur l'avance et le recouvrement des pensions alimentaires du 22 avril 1977 (LARPA - E 1 25), qui limitait le droit au versement d'avances à 36 mois, celles de son fils cesseraient à partir du 1er juillet 2007, le mandat de recouvrement se poursuivant par ailleurs. Dans sa lettre, le Scarpa faisait référence à un courrier qu'il lui avait adressé durant l'été 2006.

7. Mme J_____ a recouru auprès du Tribunal administratif le 27 avril 2007 contre la décision du 27 mars 2007 et le courrier du 19 avril 2007. Elle contestait implicitement la cessation du versement des avances à partir du 1er juillet 2007. Elle avait appris que, la loi ayant changé, elle avait droit à des avances et elle

pensait que le Scarpa l'aurait fait spontanément. Entre septembre 2000 et le 1er avril 2007, elle n'avait reçu que quatre mois d'avances.

8. Le 23 mai 2007, un avocat s'est constitué pour Mme J_____ et a sollicité un bref délai pour compléter le recours du 27 avril 2007, ce qui lui a été accordé par le juge rapporteur.

9. En date du 8 juin 2007, Mme J_____ a produit ses écritures complémentaires. En notifiant l'arrêt du versement des avances dès le 1er juillet 2007, le Scarpa avait à tort considéré qu'elle avait perçu de telles avances depuis au moins 30 mois au 1er janvier 2007. Aucun montant ne lui avait été versé après le 30 novembre 2000, jusqu'à sa demande du 20 mars 2007, alors même qu'un changement législatif intervenu en 2002 lui aurait à nouveau donné droit à l'avance, pour une durée illimitée. L'application stricto sensu de la nouvelle teneur de la loi excluait du champ des bénéficiaires d'avance toute personne ayant signé une convention de recouvrement depuis plus de 36 mois au 1er janvier 2007, indépendamment de la perception de l'avance de pension.

Cela créait une inégalité de traitement injustifiée. La demande du 20 mars 2007 devait être considérée comme nouvelle demande et faisait partie d'une nouvelle période de droit au versement des avances.

10. Le 21 juin 2007, le Scarpa a conclu au rejet du recours dans la mesure où il était recevable. Le Scarpa n'avait pas à intervenir d'office dans le versement des avances et il appartenait au créancier d'aliments de le demander. Depuis le 1er janvier 2007, le versement des avances était limité dans le temps. Le droit au versement prenait fin automatiquement 36 mois après l'entrée en vigueur de la convention.

Celle liant le Scarpa et Mme J_____ avait pris effet le 1er septembre 2000, soit plus de 36 mois avant le 1er janvier 2007. La demande de reprise des avances du 20 mars 2007 ne pouvait être considérée comme une requête faisant partir une nouvelle période de droit au versement des avances, sauf à réduire à néant la modification voulue par le législateur.

EN DROIT

1. Les délais de réclamation et de recours fixés par la loi sont des dispositions impératives de droit public. Ils ne sont, en principe, pas susceptibles d'être prolongés (art. 16 al. 1er, 1ère phrase, de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10), restitués ou suspendus, si ce n'est par le législateur lui-même (SJ 1989 p. 418). Ainsi, celui qui n'agit pas dans le délai prescrit est forclos et la décision en cause acquiert force obligatoire (SJ 2000 I 22

et références citées ; ATA/322/2007 du 19 juin 2007 consid. 4a ; ATA/581/2006 du 7 novembre 2006 consid. 4 ; ATA/928/2004 du 30 novembre 2004 consid. 2a).

La décision du 27 mars 2007 a été reçue au plus tôt le lendemain, de sorte que le délai de recours de 30 jours venait à échéance le 27 avril 2007. Remis à l'office de poste à cette date, et adressé à la juridiction compétente, le recours est à cet égard recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a LPA).

2. Selon l'article 65 alinéa 1 LPA, l'acte de recours contient sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant. En outre, il doit contenir l'exposé des motifs ainsi que l'indication des moyens de preuve. Les pièces dont dispose le recourant doivent être jointes. A défaut, un bref délai pour satisfaire à ces exigences est fixé au recourant, sous peine d'irrecevabilité (art. 65 al. 2 LPA).

Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que le tribunal et la partie adverse puissent comprendre avec certitudes les fins du recourant (ATA/1/2007 du 9 janvier 2007 ; ATA/118/2006 du 7 mars 2006 ; ATA/775/2005 du 15 novembre 2005 et la jurisprudence citée). 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 (P. MOOR, Droit administratif, Vol. II, Berne 2002, 2ème éd., p. 674 n. 5.7.1.4). Des conclusions conditionnelles sont en revanche irrecevables (ATA précités).

L'absence de conclusions au sens de ce qui précède ne peut être réparée que dans le délai de recours (ATA/19/2006 du 17 janvier 2006). Hors ce délai, le fait d'être autorisé à compléter une écriture de recours ne permet pas de suppléer au défaut de conclusions (art. 65 al. 3 LPA ; ATA/118/2006 du 7 mars 2006).

Quant à l'exigence de motivation de l'article 65 alinéa 2 LPA, elle a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre (ATA/1/2007 du 9 janvier 2007 ; ATA/775/2005 du 15 novembre 2005 ; ATA/172/2001 du 13 mars 2001 ; ATA Société T. du 13 avril 1988 ; P. MOOR, op. cit., pp. 672-674 n. 5.7.1.3). Elle signifie que le recourant doit expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à la décision litigieuse (ATA/23/2006 du 17 janvier 2006 ; cf. ég. ATF 130 I 312 rendu à propos de l'ancien art. 108 al. 2 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 - OJ - RS 173.110). Il ne suffit par exemple pas d'affirmer qu'une amende administrative est injustifiée sans expliquer la raison de ce grief, ou de reprocher

simplement à une décision de constituer un excès du pouvoir d'appréciation de l'autorité qui l'a rendue (ATA précités). La motivation doit être en relation avec l'objet du litige et le recourant se référer à des motifs qui entrent dans le pouvoir d'examen de l'autorité de recours (B. BOVAY, Procédure administrative, 2000, p. 387). Le Tribunal fédéral a pour sa part confirmé qu'il faut pouvoir déduire de l'acte de recours sur quels points et pour quelles raisons la décision entreprise est contestée, ce que le recourant demande et sur quels faits il entend se fonder. Une brève motivation est suffisante à condition toutefois que les motifs avancés se rapportent à l'objet de la contestation (Arrêt du Tribunal fédéral 2A.143/2005 du 21 avril 2005). Encore faut-il que cette motivation soit topique, à savoir qu'il appartient au recourant de prendre position par rapport au jugement (ou à la décision) attaqué et d'expliquer en quoi et pourquoi il s'en prend à ceux-ci (ATF 131 II 470, consid. 1.3 p. 475 [ég. rendu à propos de l'ancienne LOJ] ; Arrêt du Tribunal fédéral I 134/03 du 24 février 2004 ; ACOM/6/2006 du 15 février 2006). Enfin, la simple allégation que la décision attaquée serait erronée est insuffisante, la motivation devant être en relation avec l'objet du litige. Ce n'est que si les conclusions ou la motivation existent, sans avoir la clarté nécessaire, que l'autorité doit impartir un délai de correction au recourant (B. BOVAY, op. cit. p. 388).

Le recours ne comporte aucune conclusion ni argumentation relative à la décision du 27 mars 2007. Il ne peut donc qu'être déclaré irrecevable en tant qu'il porte sur cet objet.

3. a. Au sens de l'article 4 alinéa 1er LPA, sont considérées comme des décisions les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA - RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (ATA/42/2007 du 30 janvier 2007 consid. 4 ; ATA/602/2006 du 14 novembre 2006 consid. 3 ; ATA/836/2005 du 6 décembre 2005 consid. 2 ; P. MOOR, op. cit., p. 214, n. 2.2.3.3 ; B. BOVAY, op. cit., Berne 2000, p. 334-344). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du

destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possède pas un tel caractère, il n'est pas sujet à recours (ATA/644/2002 du 5 novembre 2002 consid. 3b ; ATA/241/2000 du 11 avril 2000 consid. 4 ; A. KÖLZ/ I. HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungs-rechtspflege des Bundes, 2ème éd., Zurich 1998, p. 181; F. GYGI Bundes-verwaltungsrechtspflege, Berne 1983, p. 136).

b. L'article 5 alinéa 2 LARPA, entré en vigueur le 1er janvier 2007, prévoit que le droit à l'avance naît le premier du mois suivant celui au cours duquel la convention avec le Scarpa est signé et prend automatiquement fin au plus tard 36 mois après l'entrée en vigueur de ladite convention. Il ne peut être renouvelé. Cette durée peut être exceptionnellement portée à 48 mois si l'avance concerne au moins un enfant qui n'a pas atteint l'âge de la scolarité enfantine.

Les dispositions transitoires de l'article 16 LARPA prévoient que la novelle déploie ses effets pour toute nouvelle demande d'avances présentée au Scarpa, ainsi que pour tout versement d'avances intervenant depuis moins de 30 mois, respectivement 42 en cas de prolongation (art. 16 al. 1 LARPA). Les avances ayant couru sur une période égale ou supérieure à 30 mois au 1er janvier 2007 prennent fin le 30 juin 2007 (art. 16 al. 2 LARPA).

Le courrier du 19 avril 2007 informe la recourante que le Scarpa cessera de lui verser des avances de pension le 1er juillet 2007, en application des nouvelles dispositions de la LARPA. Il constate ainsi qu'une prestation à laquelle elle avait droit ne lui sera plus octroyée à partir d'une certaine date. Il s'agit bien d'une décision au sens de l'article 4 LPA.

4. La recourante soutient à tort qu'elle aurait le droit de continuer à recevoir des avances de pension alimentaire au-delà du 30 juin 2007, jusqu'à atteindre 36 versements, dès lors qu'au moment de l'entrée en vigueur de la novelle, aucune avance ne lui était versée.

Le texte de l'article 5 alinéa 2 LARPA est clair. Il offre, pendant les trois premières années suivant la conclusion d'une convention, la possibilité de demander au Scarpa d'avancer la pension due. En aucun cas, il n'octroie un droit à percevoir 36 mois d'avance de pension à n'importe quel moment au cours de la durée de la validité de la convention. Le droit à l'avance naît le premier du mois suivant la signature de la convention avec le Scarpa et prend fin automatiquement 36 mois plus tard, sans renouvellement possible. Dès le 37e mois, le crédit-rentier ne peut plus percevoir d'avances, qu'il ait fait ou non, totalement ou partiellement, usage de son droit au cours des trois premières années de validité de la convention. Cela est conforme au but de la loi qui, comme l'a rappelé le législateur, est une législation d'aide technique au créancier d'aliments et non une loi d'aide sociale. Le versement d'avances doit ainsi permettre de remédier momentanément à une situation pécuniaire difficile et s'adapter aux nouvelles conditions de vie découlant de la séparation (Mémorial du Grand Conseil,

PL9834, séance 35 du 18 mai 2006 et séance 50 du 23 juin 2006, www.geneve.ch/grandconseil/memorial/sessions/default.asp).

5. Au moment du dépôt de la demande du 20 mars 2007, aucun versement d'avance de pension n'était en cours. Cette requête devait dès lors être considérée comme une nouvelle demande d'avance de pension à laquelle, à rigueur de droit, le Scarpa aurait dû refuser de donner suite. En effet la convention le liant à la recourante est en vigueur depuis le 1er septembre 2000, soit plus de 36 mois, de sorte que tout droit à l'avance pour cette dernière était échu. En entrant en matière sur la requête et en octroyant à la recourante des avances jusqu'au 30 juin 2007, le Scarpa a opté pour une solution favorable à la recourante, que le tribunal de céans ne reverra pas, la reformatio in pejus n'étant in casu pas possible (art. 69 al. 1 et 2 LPA).

6. Mal fondé, le recours sera rejeté. Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la recourante (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

rejette dans la mesure où il est recevable le recours interjeté le 27 avril 2007 par Madame J_____ contre la décision du service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires du 27 mars 2007 ;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 500.- ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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'article 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 Me Monica Bertholet, avocate de la recourante ainsi qu'au service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Paychère, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. a.i. :	la vice-présidente :
P. Pensa	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :