

NE_GERICHTE TA.1996.156 vom 16. Juli 1996

NE Tribunal cantonal, 1996-07-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_gerichte_TA.1996.156

FR: NE_GERICHTE TA.1996.156 du 16 juillet 1996

IT: NE_GERICHTE TA.1996.156 del 16 luglio 1996

Erwägungen

E. 1

Interjeté dans les formes et délai légaux, le recours est recevable. 2. a) Il est constant que la décision du SMT du 4 juillet 1995 mettant le recourant au bénéfice de l'avance mensuelle des contributions d'entretien dues par son ex-femme pour leurs cinq enfants, à compter du 1er mai 1995, n'a pas été attaquée. A certaines conditions, une telle décision peut être révoquée et l'administré obligé de tolérer qu'elle soit modifiée (Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, ad art.6 LPJA, p.54). b) En l'espèce, il n'est pas nécessaire d'examiner si ces conditions étaient réunies car, pour les motifs qui suivent, la décision attaquée et celle du SMT du 7 novembre 1995 doivent être annulées. 3. a) Selon l'article 4 de la loi sur le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (LRACE), lorsque les conditions légales sont remplies, le créancier de l'une des obligations d'entretien mentionnées à l'article

E. 5

peut demander des avances sur les prestations échues. Peuvent donner droit à des avances en particulier les contributions d'entretien dues aux enfants en vertu des articles 276 ss CC et qui sont fondées sur une décision de l'autorité compétente ou sur une promesse juridiquement valable (art.5 litt.b LRACE). Le Conseil d'Etat fixe les conditions, les modalités et les limites des avances (art.8 LRACE). Contrairement à sa teneur en vigueur avant le 1er juillet 1991, la loi actuelle, pas plus que l'arrêté du Conseil d'Etat du 24 juin 1991 concernant le recouvrement et l'avance des contributions d'entretien (ARACE; RS 213.221.1), ne prévoit que le créancier d'une contribution doit être domicilié dans le canton pour pouvoir obtenir des avances. L'article 4 aLRACE exigeait en effet une telle domiciliation depuis trois mois au moins.

b) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Toutefois, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il y a lieu de rechercher quelle est la véritable portée de la norme en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment du but de la règle, de son esprit, ainsi que des va-

leurs sur lesquelles elle repose. Le sens qu'elle prend dans son contexte est également important (ATF 120 V 525 cons.3a et les références).

c) En général, les lois neuchâteloises qui prévoient une aide des pouvoirs publics en faveur de certaines personnes ne manquent pas de poser, entre autres conditions, que l'intéressé soit domicilié dans le canton (v. par exemple : loi sur les bourses d'études et de formation, art.5; loi sur les prestations complémentaires à l'AVS-AI, art.2; règlement d'exécution de la loi concernant les mesures de crise destinées à lutter contre le chômage et à apporter un soutien aux personnes physiques victimes du chômage, art.7; loi d'introduction à la LAMal, art.1; loi sur l'action sociale qui vient d'être adoptée par le Grand Conseil, art.20).

On ne saurait toutefois déduire de l'absence d'une telle disposition dans la LRACE et dans l'ARACE que la domiciliation sur le territoire cantonal n'est pas une condition pour pouvoir bénéficier d'une avance des contributions d'entretien par l'Etat.

D'une part, comme l'a relevé le département dans la décision attaquée, la modification de l'article 4 aLRACE a été motivée comme suit par le Conseil d'Etat :

"Art.4 : Suppression du délai de carence de trois mois de domicile dans le canton."

Dans son commentaire de 1978 à l'appui de cette disposition, le Conseil d'Etat précisait qu'un court délai de carence correspondant à trois mois de domicile dans le canton était introduit de manière à éviter des risques d'abus tant que des législations de ce type n'existeraient pas dans les autres cantons. Comme c'est maintenant le cas partout, cette disposition n'a plus sa raison d'être et doit être supprimée, ce d'autant plus que suite à la création d'une conférence romande des services de recouvrement, il a été décidé d'abandonner ces délais partout où ils existaient sur le plan romand, cela afin d'éviter qu'une créancière bénéficiant d'avances ne les perde temporairement en changeant de canton" (BGC vol.156 II, p.2045).

L'actuelle formulation de l'article 4 LRACE n'est certes pas heureuse car elle ne reflète qu'incomplètement la volonté du législateur, mais les travaux législatifs précités qui ont conduit à son adoption per-

mettent de déduire que la loi comporte bien l'exigence implicite de domiciliation dans le canton pour pouvoir demander des avances de contributions d'entretien.

D'autre part, une telle exigence se déduit déjà du principe territorial selon lequel les règles édictées par un Etat ne sont, généralement, applicables qu'à l'intérieur de ce pays et à ses seuls habitants (Jean-François Aubert, Exposé des institutions politiques de la Suisse à partir de quelques affaires controversées, Lausanne, 1978, no 117, p.73, no 134, p.80).

4. a) Cela étant, il y a lieu de déterminer quel est le domicile de ceux qui, en la cause, peuvent prétendre les avances litigieuses.

Ainsi que l'a relevé à juste titre le département dans la décision attaquée, il n'est pas contestable que les créanciers des pensions à avancer sont en l'espèce les enfants du recourant, ce dernier n'étant que leur représentant légal (ATF 106 II 284 cons.2; 98 IV 207 cons.1 et les références).

Pas plus qu'ils n'énoncent l'exigence même du domicile, la LRACE et l'ARACE ne donnent une définition de celui-ci. Toutefois, - la présente cause en est l'illustration - une règle est nécessaire pour apporter la solution à la question du domicile des enfants mineurs qui ne font pas ménage commun avec l'un ou l'autre au moins de leurs parents. On se trouve donc en l'espèce devant une lacune proprement dite de la loi qu'il appartient au juge de combler en s'inspirant des buts poursuivis par le législateur (ATF 119 Ib 218 cons.2; 118 II 200 cons.2a et b).

b) Il est de jurisprudence que l'avance des contributions d'entretien fait partie du droit de l'assistance publique (ATF 112 Ia 251 cons.3; JT 1988 I, p.47) et il se trouve qu'en raison de la problématique particulière que pose le domicile d'assistance des enfants mineurs, le législateur fédéral a édicté sur ce point des règles spéciales à l'article

E. 7

al.1 ou 2 LAS, par renvoi de l'article 7 al.3 litt.c. L'alinéa

3 litt.d (unique autre disposition dont l'application pourrait entrer en ligne de compte éventuellement en l'espèce) vise en revanche des "cas transitoires" comme ceux de l'enfant dont le père est décédé et dont le

lieu de séjour de la mère n'est pas connu (FF 1990 I 59).

Il en découle que les enfants du recourant ont un domicile d'assistance dans le canton de Neuchâtel, quand bien même ils n'y séjournent pas, puisque c'est là qu'est domicilié leur père, titulaire de l'autorité parentale et avec lequel ils ont vécu en dernier lieu.

5. Cela étant, malgré la nécessité pour le SMT de connaître le domicile de celui qui sollicite le bénéfice d'avances de contributions d'entretien, on ne saurait en l'espèce reprocher au recourant de n'avoir pas informé ce service du fait que ses enfants cadets avaient quitté la Suisse et en déduire que l'aide publique qui lui était apportée devait être supprimée en application de l'article 4 al.3 ARACE. L'intéressé pouvait en effet, de bonne foi, considérer que cette information n'était pas importante, au sens de la disposition précitée, sur le vu de la décision du SMT du 4 juillet 1995 qui retenait expressément que le domicile des enfants n'avait aucune conséquence sur leur droit à obtenir des avances de contributions d'entretien.

6. Il suit des considérants qui précèdent que la décision attaquée et celle du service des mineurs et des tutelles du 7 novembre 1995 doivent être annulées. Le dossier ne permet toutefois pas de déterminer si toutes les autres conditions sont remplies pour que les enfants du recourant aient droit aux avances litigieuses depuis le 1er mai 1995 jusqu'à ce jour. Le Tribunal administratif ne saurait donc statuer lui-même sur ce point. Il y a lieu dès lors de renvoyer le dossier au SMT pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

Il devient ainsi inutile d'examiner les conséquences de la manière, manifestement erronée et peu intelligible quant à la désignation des enfants concernés, dont a été formulée la décision du SMT du 7 novembre 1995.

Il est statué sans frais (art.47 al.2 LPJA). Le recourant a droit à une indemnité de dépens pour les mesures justifiées qu'il a engagées dans les deux instances de recours (art.48 LPJA).