

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.182 vom 3. Oktober 2017

Ne Jurisprudence Adm, 2017-10-03, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2017.182

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.182 du 3 octobre 2017

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2017.182 del 3 ottobre 2017

Regeste

Bien que la jurisprudence définisse le concubinage comme une communauté de toit, de table et de lit, une relation peut néanmoins être qualifiée comme telle, en matière d'aide sociale, lorsque deux personnes, alors même qu'elles disposent chacune d'un logement séparé, ne résident pas ensemble avant tout pour des raisons financières. Rejet du recours et de la demande d'assistance administrative déposés, cette dernière ayant été formulée à l'appui d'un recours dénué de toute chance de succès.

Volltext

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants :

A.

Par décision du 11 mai 2017, le service de l'action sociale de A., par son directeur (ci-après : l'intimé), a ordonné la cessation du versement de l'aide matérielle allouée à X. (ci-après : l'intéressée, respectivement la recourante), avec effet au 30 avril 2017. A l'appui de son dispositif, il exposait ce qui suit : l'intéressée a déposé une demande d'aide sociale en septembre 2007. En novembre 2009, elle a donné naissance à une petite fille prénommée B., dont le père, C., émargeait également aux services sociaux. Courant 2011, l'intéressée a informé l'intimé de son souhait de vivre avec son ami puis a déclaré y renoncer, en 2012, pour des raisons budgétaires. Le 1er juillet 2015, l'intéressée a mentionné, sur un document administratif signé de sa main, qu'elle était en couple avec son ami, sans aucune volonté de se séparer, malgré deux domiciles distincts. En 2016, une enquête a été diligentée à son encontre. Il en est ressorti que son ami était très régulièrement chez elle et qu'il y dormait au minimum 4 jours par semaine, tout en y mangeant au surplus fréquemment. L'intimé a alors considéré qu'ils étaient en concubinage stable et que le revenu du travail de C. permettait d'entretenir la famille. Par courrier daté du 14 novembre 2016, ce dernier a toutefois fait part de sa décision de ne plus se rendre chez l'intéressée, de sorte que l'intimé a poursuivi le versement des prestations demandées. Le 27 avril 2017, l'intéressée a communiqué à l'intimé le fait qu'elle avait conservé sa relation antérieure dans l'attente d'une décision judiciaire sur le plan pénal. Ce dernier lui a alors expliqué que cet état de fait aurait dû être annoncé immédiatement et qu'il était contraire à ce qui avait été confirmé par son ami en novembre 2016. Par conséquent, l'intimé l'a informée de la cessation des prestations allouées et lui a indiqué qu'il déposerait une deuxième plainte pénale auprès du Ministère public compétent, dans les prochaines semaines.

B.

Par mémoire du 30 mai 2017, l'intéressée, par l'intermédiaire de son mandataire, a déféré la décision susmentionnée auprès du Département de l'économie et de l'action sociale en

concluant principalement à son annulation, à l'octroi de l'assistance judiciaire totale, le tout, avec suite de frais et dépens, sous réserve des règles de l'assistance judiciaire sollicitée. A l'appui de ses conclusions, elle invoque en premier lieu le fait que la décision attaquée n'était pas suffisamment motivée. En second lieu, elle considère, d'une part, qu'elle n'a jamais vécu en concubinage qualifié et stable avec son ami. D'autre part, elle estime qu'on ne saurait lui reprocher le fait de ne pas avoir annoncé un changement de situation notable, puisqu'elle a toujours vécu de cette manière avec son ami, à savoir sous deux toits différents. Dans ces conditions, l'intimé ne pouvait pas cesser de lui allouer les prestations qu'elle percevait.

C.

C.a.

Dans ses observations du 29 juin 2017, l'intimé réfute l'argumentation de la recourante et confirme le bien-fondé de la décision attaquée.

C.b.

Dans ses contre-observations du 25 août 2017, la recourante maintient ses propos, à savoir qu'elle n'a jamais formé un concubinage stable avec son ami, dans la mesure où leur relation a toujours été bancale et tumultueuse, raison pour laquelle elle n'a jamais souhaité vivre sous le même toit que lui.

C.c.

Dans ses observations tardives du 6 septembre 2017, l'office cantonal de l'aide sociale indique qu'en l'absence d'une connaissance détaillée de la situation dont il est question, il ne lui est pas possible de formuler un avis quant à l'issue à réserver au recours.

D.

Par courrier du 15 septembre 2017, suite à sa réquisition par l'autorité de céans, le Ministère public compétent a transmis le dossier pénal demandé par l'intéressée.

Considérant en droit :

A.Recevabilité

1.

Déposé dans les termes et délai légaux, le recours est déclaré recevable.

B.Du défaut de motivation

2.

2.1.

Dans un premier grief, la recourante soutient que la décision attaquée est entachée d'un défaut de motivation. En particulier, elle estime que les principes de droit qui l'inspirent ne sont pas mentionnés dans cette dernière.

2.2.

■ agissant du grief formel de défaut de motivation, la jurisprudence a notamment déduit du droit d'être entendu, découlant de l'article 29, alinéa 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse, du 18 avril 1999, l'obligation pour l'autorité de motiver sa décision,

afin que l'intéressé puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause. Il y a cependant violation du droit d'être entendu si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les problèmes pertinents (cf. ATF 129 I 232 consid. 3.2 ; 126 I 97 consid. 2b).

2.3.

En l'espèce, à la lecture de la décision attaquée, on comprend aisément que l'intimé considère que la recourante est en concubinage stable avec son ami, ce qui a pour conséquence, en tenant compte de ses revenus, qu'elle n'est plus indigente. Sauf à faire preuve d'une certaine mauvaise foi ou d'une méconnaissance du domaine en question, la décision n'est pas entachée d'un défaut de motivation, ce d'autant moins lorsqu'elle est lue par un mandataire professionnel. Du reste, ce dernier a su l'attaquer utilement puisqu'il conteste notamment, sur le fond, que la recourante est en concubinage stable avec son ami. Le grief de la recourante doit dès lors être rejeté.

C. De la qualification juridique de la relation entre la recourante et son ami

3.

3.1.

Dans le canton de Neuchâtel, la loi sur l'action sociale (LASoc ; RSN 831.0), du 25 juin 1996, a pour but d'apporter l'aide sociale aux personnes dans le besoin. L'aide sociale comprend l'aide matérielle allouée en espèces ou en nature ; elle est déterminée en fonction du but à atteindre et de la situation personnelle de l'intéressé. Une personne est dans le besoin lorsqu'elle "éprouve des difficultés matérielles ou sociales" ou "ne peut subvenir à son entretien d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens" (art. 5). La première condition nécessaire pour l'octroi de l'aide matérielle est donc le manque actuel de la personne de moyens suffisants pour subvenir à son entretien, autrement dit le besoin. Toutefois, en vertu du principe de la subsidiarité applicable en la matière, les prestations de l'aide sociale ne sont accordées que si la personne concernée ne peut pas subvenir elle-même à ses besoins, si elle ne reçoit pas l'aide d'un tiers ou si elle n'a pas été accordée en temps voulu.

3.2.

L'article 38 LASoc, dispose que le Conseil d'État arrête les normes pour le calcul de l'aide matérielle. L'article 23 de l'arrêté fixant les normes pour le calcul de l'aide matérielle (RSN 831.02 ; ci-après : arrêté), du 4 novembre 1998, précise que le service de l'action sociale émet les directives d'application nécessaires tandis que l'article 24 dudit arrêté dispose que les concepts et normes pour le calcul de l'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) font référence pour le surplus.

3.3.

L'office de l'aide sociale, qui dépend du service de l'action sociale, a émis une directive concernant l'aide matérielle octroyée aux personnes vivant en concubinage stable (directive ODAS n°2/2010 du 5 octobre 2010). Cette directive stipule que les concubins stables et les enfants à charge faisant ménage commun avec eux constituent une seule unité d'assistance

et que l'ensemble des revenus des membres de cette unité d'assistance sont additionnés et comparés aux charges reconnues pour déterminer le besoin d'aide. L'aide matérielle octroyée à cette unité d'assistance est comptabilisée dans un seul dossier d'aide matérielle.

3.4.

La relation de concubinage est définie par la jurisprudence constante comme étant une communauté de vie d'une certaine durée, voire durable, de deux personnes de sexe opposé, à caractère exclusif, qui présente une composante tant spirituelle que corporelle et économique, et qui est parfois désignée comme une communauté de toit, de table et de lit. Il ressort de cette définition que trois conditions cumulatives doivent être remplies pour que l'on puisse définir la relation entre deux individus comme fondant une communauté de concubinage. Il faut :

1) que les concubins forment « une communauté de toit, de table et de lit » ; cela implique en principe que les concubins vivent en ménage commun. Toutefois, si pour des raisons, notamment professionnelles, les individus ne peuvent pas habiter ensemble, on ne peut pas exclure de manière schématique à l'absence de concubinage. Au contraire, se baser sur les circonstances concrètes du cas et déterminer si les concubins se prêtent assistance et soutien économique de manière comparable à ce qu'offre le mariage est un élément central.

2) qu'il y ait une relation exclusive et stable entre concubins. L'exclusivité limite le concubinage à deux personnes, mais n'exige pas, en revanche, que chaque concubin ne soit pas marié ou en partenariat enregistré avec un tiers, pour autant que la vie commune soit suspendue. L'exigence de stabilité n'implique pas une durée minimale de relation ni une relation permanente, mais plutôt l'intention des concubins de vivre ensemble de manière stable, soit pour une certaine durée, même si la durée du concubinage est généralement indéterminée. A contrario, une relation purement éphémère ne constitue pas un concubinage. Il en va de même des ménages à trois, homosexuels ou bisexuels, même durables.

3) que les concubins ne soient pas mariés ensemble ou n'aient pas conclu entre eux un partenariat enregistré.

3.5.

Le législateur ne reconnaît pas le concubinage. Il s'agit là d'un silence qualifié, qui exclut donc l'application par analogie des règles du mariage ou du partenariat enregistré aux concubins. Toutefois, la jurisprudence du Tribunal fédéral appréhende le concubinage en fonction de sa durée pour déterminer si ce dernier peut avoir des incidences sur la situation juridique des concubins. A titre d'exemple, nous pouvons évoquer l'arrêt 8C_433/2009 du 12 février 2010 dans lequel le Tribunal fédéral a admis qu'en matière d'aide sociale, un concubinage est considéré comme stable s'il dure depuis deux ans au moins ou si les partenaires vivent ensemble avec un enfant commun (Couple et entreprise : questions choisies, A Marca, in : Patrimoine de la famille, entretien, régimes matrimoniaux, deuxième pilier et aspects fiscaux, 2016, pp. 206 et 207 et les nombreuses références citées).

3.6.

Dans une jurisprudence cantonale, les juges vaudois ont considéré que le fait de passer plusieurs nuits par semaine (trois en l'occurrence) chez un ami était un indice parlant clairement en faveur d'un concubinage (arrêt du 20 juillet 2011 de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois [PS.2011.0021] cons. 2).

3.7.

En l'espèce, il convient de retenir ce qui suit. Tout d'abord, la recourante et son ami souhaitait, peu après le début de leur relation et la naissance de leur fille, se mettre en ménage commun (cf. notes d'entretien du 20 mars 2010 et 15 octobre 2010 notamment). En mars 2011, ils décident finalement d'y renoncer. Cette décision s'explique, selon haute vraisemblance, non pas en raison de leur relation tumultueuse mais bien plutôt pour des raisons financières. En effet, dans un courrier du 11 avril 2012, C. indiquait qu'après réflexion, le budget proposé par l'aide sociale était trop restreint pour vivre ensemble, raison pour laquelle il ne souhaitait pas changer de domicile. Entendu en mai 2016, sa version des faits n'a du reste pas tellement varié puisqu'il précisait "ne pas souhaiter habiter avec elle pour des raisons administratives, je précise que je dois d'abord rembourser mes dettes et mes impôts. Je dois régulariser ma situation avant tout" (audition du 26 mai 2016 de M. Dion, R. 5). Les deux intéressés ont d'ailleurs confirmé qu'ils formaient un couple sans volonté de se séparer (cf. audition précitée, R. 6 ; audition du 12 mai 2016 de la recourante, R. 12 ; document administratif du 1er juillet 2015 signée par la recourante à l'attention de l'ORACE). En outre, force est de constater qu'en plus de soutenir financièrement sa fille (par le versement d'une pension de 350 francs et les allocations familiales pour un montant total de 600 francs), l'ami de la recourante verse de l'argent liquide à celle-ci pour payer ses frais de nourriture lorsqu'il mange chez elle (audition précitée de la recourante, R. 11). Il est cependant vrai que cette dernière est revenue sur ses déclarations dans une audition ultérieure. Cela étant, il sied d'appliquer au cas d'espèce la jurisprudence dite des "premières déclarations ou des déclarations de la première heure" qui s'applique de manière générale en matière d'assurances sociales (cf. arrêts TF9C_649/2008 du 31 août 2009 consid. 3;8C_187/2008 du 7 octobre 2008 consid. 2.2 ; C 212/06 du 26 septembre 2007 consid. 2.3.2 ; U 45/07 du 2 mai 2007 consid. 3.3; B 23/06 du 20 avril 2007 consid. 5.1; K 106/94 du 4 janvier 1995 consid. 2b). Ce principe veut que, en présence de deux versions différentes et contradictoires d'un fait, la préférence soit accordée à celle que l'assuré a donnée alors qu'il en ignorait peut-être les conséquences juridiques, les explications nouvelles pouvant être consciemment ou non le fruit de réflexions ultérieures (ATF 121 V 45 consid. 2a). Enfin, l'ami de la recourante est présent très régulièrement chez cette dernière. Il y dort entre 4 et 5 nuits par semaine (audition précitée de la recourante, R. 10). Par surabondance d'arguments, la recourante lave certaines des affaires de son ami et une partie d'entre elles sont entreposées à son domicile (audition précitée de M. Dion, R. 4). Au vu de ce qui précède, force est de constater que même s'ils ne vivent pas sous le même toit, les circonstances concrètes plaident en faveur de l'existence d'une communauté de toit, de table et de lit. La première condition définissant le concubinage est ainsi remplie.

3.8.

S'agissant du caractère exclusif et stable de leur relation, il ressort du dossier que malgré l'absence de vie sous le même toit, ces derniers sont en couple depuis 2008, sans interruption. Par ailleurs, les deux envisagent de poursuivre cette relation. L'autorité de céans peut donc conclure, sans tomber dans l'arbitraire, que leur relation répond au deuxième critère définissant le concubinage.

3.9.

Enfin, la recourante et son ami ne sont pas mariés ni liés par un quelconque partenariat. Dès lors, la dernière condition déterminant la notion de concubinage est également satisfaite. Au

vu de ce qui précède, c'est dès lors à bon droit que l'intimé a considéré que la recourante et son ami ne formaient plus qu'une seule unité d'assistance et que l'ensemble des revenus des membres de cette unité d'assistance devaient être additionnés et comparés aux charges reconnues pour déterminer le besoin d'aide. Le grief de la recourante doit dès lors être rejeté.

D. Du changement notable de circonstances

4.

4.1.

Dans un dernier grief, la recourante prétend qu'elle n'a pas violé son devoir d'information dans le sens où il n'y a pas eu de changement de situation notable dans sa situation, puisque son couple a toujours vécu de cette manière.

4.2.

La recourante perd cependant de vue plusieurs éléments. Tout d'abord, la décision est avant tout fondée sur le fait qu'elle n'est plus dans le besoin, au sens de l'article 5 LASoc, au vu de son concubinage. Il est certes vrai que la situation du couple n'a jamais changé. Toutefois, ce n'est qu'à l'issue de l'enquête demandée, en mars 2016, que l'intimé a eu connaissance de suffisamment d'éléments, pour considérer que les intéressés étaient en concubinage, raison pour laquelle ils ont été convoqués début novembre 2016 à un entretien, pour discuter de cette problématique. Ensuite, si l'intimé a poursuivi le versement de l'aide allouée à la recourante, c'est pour la seule raison que son ami alléguait, dans un courrier du 14 novembre 2016 à son attention que "Jusqu'à nouvel ordre de votre part, je resterai chez moi et ne mettrai plus les pieds chez X.". En effet, l'intimé pensait alors que la relation entre la recourante et son ami n'était plus un concubinage. Il a ensuite appris, le 27 avril 2017, que leur relation s'était poursuivie, de sorte qu'il s'est vu contraint de rendre la décision attaquée. Au vu de ce qui précède, le grief de la recourante doit être rejeté.

E. De l'assistance en matière administrative

5.

5.1.

La recourante a déposé une requête d'assistance en matière administrative totale.

5.2.

En ce qui concerne l'exonération des frais de procédure, la requête est sans objet à cet égard, la procédure en matière d'aide sociale étant gratuite (article 36 LASoc). Pour le surplus, il sied de relever ce qui suit.

5.3.

Les conditions de l'octroi de l'assistance en matière administrative sont réglées aux articles 60a et ss de la loi sur la protection et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979. En vertu de l'article 60i LPJA, les dispositions du code de procédure civile (CPC), du 19 décembre 2008, et de la loi d'introduction du code de procédure civile (LI-CPC), du 27 janvier 2010, sont applicables pour le surplus.

5.4.

En vertu de l'article 117 CPC, une personne a droit à l'assistance judiciaire si elle ne dispose pas de ressources suffisantes (let. a) et si sa cause ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès (let. b). En l'espèce, la recourante étant au bénéfice de l'aide sociale, la condition d'indigence est remplie. On notera à cet égard que le concubin n'a pas à assumer les frais de procès de l'autre partenaire à défaut de base légale (JdT 2017 II p. 444).

5.5.

D'autre part, la présente cause ne doit pas être d'emblée dénuée de toute chance de succès au sens de l'article 117 let. b CPC. Aux termes de l'art. 29 al. 3 Cst., toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Il résulte de la lettre de cette disposition que l'assistance judiciaire ne peut être accordée qu'à la condition que la démarche à entreprendre ne soit pas vouée à l'échec. D'après la jurisprudence, un procès est dépourvu de chances de succès lorsque les perspectives de le gagner sont notablement plus faibles que les risques de le perdre, et qu'elles ne peuvent donc être considérées comme sérieuses, de sorte qu'une personne raisonnable et de condition aisée renoncerait à s'y engager en raison des frais qu'elle s'exposerait à devoir supporter ; il ne l'est pas non plus lorsque les chances de succès et les risques d'échec s'équilibrent à peu près, ou que les premières ne sont que légèrement inférieures aux secondes. L'élément déterminant réside dans le fait que l'indigent ne doit pas se lancer, parce qu'il plaide aux frais de la collectivité, dans des démarches vaines qu'une personne raisonnable n'entreprendrait pas si, disposant de moyens suffisants, elle devait les financer de ses propres deniers (cf. ATF 138 III 217 consid. 2.2.4 p. 218 ; 129 I 129 consid. 2.2 p. 133 ss ; arrêt2C_34/2013 du 21 janvier 2013 consid. 6.1).

5.6.

En l'occurrence, il ressort clairement du dossier, dossier que le mandataire de la recourante a consulté, que c'est avant tout des raisons financières qui ont dicté le mode de vie séparé de la recourante et de son ami. Certes, ils invoquent ensuite d'autres motifs dans leurs auditions respectives devant l'office de contrôle. Toutefois, comme l'autorité de céans l'a indiqué, ce sont avant tout les premières déclarations qui font foi, principe que le mandataire de la recourante, avocat de profession, n'ignorait pas. Il s'ensuit qu'un recours était effectivement dénué de chances de succès, au demeurant lorsqu'est invoquée la violation d'un grief formel, dont l'issue était également connue d'avance. Au vu de ce qui précède, la requête d'assistance en matière administrative doit dès lors être rejetée, à défaut d'avoir été formulée à l'appui d'un recours satisfaisant à la jurisprudence susmentionnée.

Par ces motifs, le conseiller d'État, chef du Département de l'économie et de l'action sociale, décide :

1. Le recours du 30 mai 2017 de X., interjeté à l'encontre de la décision du 11 mai 2017 du service de l'action sociale de A., est rejeté.
2. La requête d'assistance en matière administrative est rejetée.
3. Il est statué sans frais.
4. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 3 octobre 2017

Jean-Nathanaël Karakash

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.