

VD_OMNI PS.2009.0011 vom 29. Oktober 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-10-29, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2009.0011

FR: VD_OMNI PS.2009.0011 du 29 octobre 2010

IT: VD_OMNI PS.2009.0011 del 29 ottobre 2010

Regeste

X c/ Bureau de recouvrement et d'avances de pensions alimentaires | Caractère non remboursable de l'aide sociale. Exceptions. Régime applicable aux avances sur pensions alimentaires. Ne sont pas des prestations perçues indûment (elles ne sont donc pas sujettes à remboursement) les avances sur pension alimentaire versées conformément à la situation de fait et de droit en vigueur au moment de leur allocation (mesures provisionnelles, puis jugement de divorce fixant les pensions dues). Peu importe qu'un jugement postérieur en contestation de filiation ait entraîné depuis lors l'extinction rétroactive, au jour de la naissance de l'enfant, de l'obligation d'entretien.

Erwägungen

E. 1

Les prestations litigieuses ont été allouées d'abord en application de la loi du 25 mai 1977 sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS), puis en vertu de la loi sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires du 10 février 2004, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 (LRAPA). A cette dernière date, deux lois spéciales se sont substituées à la LPAS: la loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) traitant de l'aide sociale par l'octroi du revenu d'insertion (RI), et la LRAPA, régissant l'action de l'Etat en matière d'avances sur pensions alimentaires et de recouvrement de celles-ci. Le tribunal a déjà jugé (PS.2006.0071 du 3 janvier 2008) que même si les avances litigieuses ont été versées tant sous l'empire de l'ancien droit que du nouveau, ce dernier est seul applicable à leur restitution. L'art. 13 LRAPA, qui traite à son alinéa premier la manière de réclamer la restitution de l'indu, à son alinéa second la portée d'une décision de restitution en matière de poursuite et à son alinéa troisième la remise de l'obligation de restituer, doit être considéré dans son ensemble comme une disposition de procédure. Or, une telle disposition est applicable dès son entrée en vigueur même à des faits révolus (ATF 98 IV 73; André Grisel, Traité de droit administratif, I, p. 155).

E. 2

La décision attaquée se réfère au jugement en contestation de filiation du 28 octobre 2008 et ne contient aucune motivation en droit. Dans sa réponse au recours, l'autorité intimée invoque l'art. 62 du Code des obligations sur l'enrichissement illégitime, mais elle conteste néanmoins que la recourante puisse invoquer l'art. 65 CO (recte: 64 CO) qui permettrait à la recourante de faire valoir qu'elle n'est plus enrichie. L'autorité intimée conclut dans sa dernière phrase que "seul un examen sous l'angle de l'art. 13 alinéa 3 LRAPA peut se faire, la bonne foi et la situation économique de X. _____ devant être examinées", mais elle ne se prononce pas sur ces deux dernières questions. C'est à tort que l'autorité intimée se fonde sur les règles du droit privé. La question du remboursement de l'aide sociale ou des avances sur pensions alimentaires est réglée de manière exhaustive par les règles du droit public.

Elle est d'ailleurs gouvernée, du moins pour l'aide sociale au sens strict, par une disposition constitutionnelle cantonale depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution vaudoise du 14 avril 2003 (Cst-VD, RSV 101.01).

E. 3

On rappellera à ce sujet que l'art. 60 let. b Cst-VD prévoit que l'Etat et les communes assurent à chaque personne habitant le canton les conditions d'une vie digne "par une aide sociale en principe non remboursable". Le principe d'une aide non remboursable renverse l'ancienne règle de l'art. 25 al. 1 LPAS, à teneur duquel les personnes qui avaient bénéficié de l'aide sociale étaient tenues de la rembourser dans la mesure où leur situation financière ne risquait pas d'en être compromise. L'art. 26 LPAS permettait au département de réclamer, par voie de décision, " le remboursement de toutes les prestations dues, y compris celles perçues indûment ". On ne distinguait donc pas selon que le remboursement concernait l'indu ou l'aide due (PS.2005.0285 du 29 décembre 2005). La jurisprudence a considéré que le principe constitutionnel prévoyant une aide non remboursable n'était pas directement applicable, si bien qu'il ne pouvait pas être opposé aux décisions exigeant le remboursement rendues sous l'empire de la LPAS (PS.2003.0186 du 17 mars 2004; PS 2005.0364 du 4 décembre 2007). Cependant, cette situation est révolue depuis l'entrée en vigueur des lois citées ci-dessus qui ont remplacé la LPAS: en principe, le remboursement n'est exigé que pour les prestations obtenues indûment. Pour ce qui concerne la LASV (on reviendra plus loin sur l'art. 13 LRAPA), le nouveau dispositif prévoit la non-remboursabilité des aides, sauf pour certains cas particuliers (BGC du 4 novembre 2003, p. 4200, réponse du Conseil au postulat Gottraux). L'exposé des motifs du Conseil d'Etat de la LASV précise ce qui suit (BGC cité, p. 4225, ad art. 40 du projet): "Hormis le cas de fraude, le texte de loi stipule que l'aide sociale reste remboursable lorsque le bénéficiaire entre en possession d'une fortune (héritage, don, gain de loterie notamment), mais non pas en cas de revenu provenant d'une activité lucrative. Cette conception du remboursement est conforme à l'article 60 lettre b de la Constitution vaudoise." Le régime instauré par la LASV résulte des dispositions suivantes: Art. 41 - Obligation de rembourser La personne qui, dès la majorité, a obtenu des prestations du RI, y compris les frais particuliers ou aides exceptionnelles, est tenue au remboursement : a. lorsqu'elle les a obtenues indûment; le bénéficiaire de bonne foi n'est tenu à restitution, totale ou partielle, que dans la mesure où il n'est pas mis de ce fait dans une situation difficile; b. lorsqu'elle a obtenu une aide lui permettant de subvenir à ses besoins dans l'attente de la réalisation de ses biens; c. lorsqu'elle entre en possession d'une fortune mobilière ou immobilière; d. dans le cas mentionné à l'article 46, alinéa premier. Art. 42 - Héritiers Les héritiers sont tenus au remboursement de l'aide touchée par le bénéficiaire défunt pour autant qu'ils tirent profit de la succession et jusqu'à concurrence de celui-ci. Art. 43 - Décision 1 L'autorité compétente réclame, par voie de décision, le remboursement des prestations. 2 La décision entrée en force est assimilée à un jugement exécutoire au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Art. 44 - Prescription 1 L'obligation de remboursement se prescrit par dix ans à compter du jour où la dernière prestation a été versée. A l'égard des héritiers de la personne aidée, l'obligation de remboursement se prescrit par une année dès la dévolution de la succession. 2 Lorsqu'un bénéficiaire a induit en erreur l'autorité compétente sur sa situation financière, le délai de prescription court dès que l'erreur a été découverte. Toutefois la prescription est acquise dans tous les cas après vingt ans à compter du jour où la dernière prestation a été versée. Le législateur a en outre expressément décidé d'appliquer ce nouveau régime aux prestations (celles de l'Aide sociale vaudoise) accordées

sous l'ancien droit, "en effaçant en quelque sorte la dette des bénéficiaires de l'Aide sociale" (BGC du 11 novembre 2003, p. 4430 s.). C'est ainsi que l'art. 80 (art. 78 bis lors des débats) LASV prévoit ce qui suit: Art. 80 - Obligation de rembourser Les articles 41 à 44 de la présente loi s'appliquent aux prestations d'aide sociale qui ont été versées en vertu de la LPAS.

E. 4

On rappellera encore que l'art. 25 LPAS, qui prévoyait le remboursement de l'aide sociale, réservait formellement l'art. 20b LPAS. C'est cette unique disposition qui régissait dans la LPAS les avances sur pensions alimentaires, dans les termes suivants: Art. 20b - Avances sur pensions alimentaires L'Etat peut accorder au créancier d'aliments - enfant ou adulte - qui se trouve dans une situation économique difficile des avances, totales ou partielles, sur les pensions futures. Un règlement du Conseil d'Etat fixe les montants des limites de fortune et de revenus en deçà desquelles les avances sont octroyées. Les montants versés à ce titre ne sont pas remboursables par la personne bénéficiaire. L'octroi d'avances au créancier d'aliments est subordonné à la cession à l'Etat des droits de ce dernier sur la pension future. Le créancier d'aliments peut en outre céder expressément à l'Etat ses droits sur les pensions échues dans les douze mois antérieurs à son intervention. A concurrence de la pension alimentaire courante, l'Etat cessionnaire versera au créancier d'aliments tout montant récupéré qui excède ses avances. Malgré le principe selon lequel les avances sur pensions alimentaires n'étaient pas remboursables (alinéa 2 ci-dessus), l'art. 21 al. 3 du règlement d'application du 18 novembre 1977 (ancien RSV 5.17 lettre A) prévoyait que les avances pouvaient être refusées ou supprimées et le remboursement des montants indûment touchés exigé, si le bénéficiaire taisait des faits importants ou dissimulait des pièces utiles. La nouvelle LRAPA prévoit toujours que les avances ne sont pas remboursables (art. 9 al. 4 LRAPA) mais elle introduit quelques articles plus loin la possibilité d'exiger le remboursement (art. 13 LRAPA, sur lequel on reviendra ci-dessous).

E. 5

Il résulte des dispositions citées ci-dessus que dans le régime du revenu d'insertion organisé par la LASV, les éléments de faits ou de droit postérieurs au versement des prestations ne justifient le remboursement que dans les cas prévus par la loi, à savoir, outre le cas de fraude ou d'erreur, en cas de dévolution patrimoniale exceptionnelle, ou lorsque l'aide a été accordée dans l'attente de la réalisation des biens du bénéficiaire, ou encore dans l'hypothèse de l'art. 46 LASV (subrogation, versement rétroactif de prestations d'assurance). De tels motifs de remboursement ne sont pas prévus pour les avances sur pension alimentaire (v. toutefois l'art. 46 LASV, dont la portée en la matière n'est pas très claire), ce qui s'explique probablement que par le fait que le remboursement est censé intervenir grâce au fait que l'Etat obtient la cession de la créance contre le débiteur de la pension (art. 9 al. 2 LRAPA).

E. 6

Pour ce qui concerne le régime actuel des avances sur pensions alimentaires, l'art. 13 LRAPA a la teneur suivante: Art. 13 LRAPA - Remboursement 1 Le service réclame par voie de décision, au bénéficiaire ou à sa succession, le remboursement des prestations perçues indûment. 2 La décision entrée en force est assimilée à un jugement exécutoire au sens de l'article 80 de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. 3 Le bénéficiaire de bonne foi n'est tenu à restitution que dans la mesure où il n'est pas mis de ce fait dans une

situation difficile. Cette disposition correspond au projet du Conseil d'Etat (BGC du 3 février 2004 p. 7346). Elle n'a fait l'objet d'aucun commentaire, ni dans l'exposé des motifs (BGC cité, p. 7342), ni dans le rapport de la commission (BGC cité, p. 7359), et elle a été adoptée sans débats par le Grand Conseil (BGC cité, p. 7389). Quant au règlement d'application de la loi (RLRAPA, RSV 856.36.1), il précise ce qui suit: Art. 15 - Remboursement (Art. 13 LRAPA) Le Service exige le remboursement des montants indus si le bénéficiaire tait des faits importants ou dissimule des pièces utiles. En l'espèce, est déterminante pour le remboursement la question de savoir si les avances ont été perçues indûment au sens de l'art. 13 LRAPA. Interprétée à la lumière de l'art. 15 RLRAPA, cette disposition ne serait applicable que si le bénéficiaire tait des faits importants ou dissimule des pièces utiles, ce qui n'est pas le cas en l'espèce: même l'autorité intimée ne le prétend pas. La loi prévoit cependant que le remboursement peut aussi être exigé du bénéficiaire de bonne foi (art. 13 al. 3 LRAPA), ce qui montre que le remboursement peut aussi être exigé en l'absence de la fraude définie à l'art. 15 RLRAPA. Cette situation peut survenir en cas d'erreur de calcul ou si les avances ont été accordées sans tenir compte de la situation existante, par exemple quant à la composition de la cellule familiale ou des revenus déterminants. Une telle erreur n'est pas réalisée en l'espèce. Pour le surplus, il n'y a pas lieu d'examiner plus avant si ou dans quelle mesure la loi permettrait à l'autorité d'exiger le remboursement des avances sur pension alimentaire dans des hypothèses analogues à celles (notamment en cas de dévolution patrimoniale exceptionnelle ou de perception d'un arriéré d'autres prestations) où la LASV permet d'exiger le remboursement du revenu d'insertion, nonobstant le principe constitutionnel de non-remboursabilité de l'aide sociale. Se pose en revanche, puisque les avances litigieuses trouvent leur fondement dans une créance alimentaire impayée, la question de savoir quel doit être, après l'octroi des avances, l'effet sur celles-ci du sort juridique ultérieur de la créance alimentaire. Cette créance peut s'éteindre par exemple dans l'hypothèse où, à l'insu du bénéficiaire et de l'autorité qui fournit les avances, le débiteur de la pension serait décédé: en effet, l'obligation d'entretien s'éteint avec la mort du parent (Hegnauer, Berner Kommentar, Berne 1997, note 22 ad art. 277 CC). Il est possible aussi que la décision judiciaire fixant ou ratifiant (art. 4 LRAPA) l'obligation d'entretien soit invalidée avec effet rétroactif (révision, vice du consentement, etc.). La question de savoir si les avances versées dans de telles conditions sont des "prestations perçues indûment" au sens de l'art. 13 LRAPA est délicate. Le tribunal n'a pas de raison de la trancher ici. Pour ce qui concerne en revanche l'hypothèse, réalisée dans la présente cause, d'un jugement en contestation qui écarte la filiation, le tribunal constate que de manière générale, le versement d'avances sur pensions alimentaires se fonde sur une décision judiciaire prévoyant des contributions d'entretien et non pas sur le fait que le débiteur serait réellement le père de l'enfant. Le BRAPA n'a pas le pouvoir de modifier la portée du jugement de divorce en s'écartant des faits retenus dans le jugement ou en procédant à une application différente des règles de droit civil. En l'espèce, le tribunal tient pour déterminant le fait que durant la période durant laquelle le BRAPA a remédié à la carence du débiteur (de 2003 à 2007), les décisions judiciaires (prononcés de mesures provisionnelles, puis jugement de divorce) fixant la pension due étaient en force et n'ont pas été modifiées depuis lors. Il importe peu à cet égard qu'en statuant sur l'action en enrichissement dirigée contre le père biologique par le père inscrit à l'état civil, la jurisprudence ait considéré que lorsque le lien de filiation juridique avec le père inscrit à l'état civil est supprimé par l'action en désaveu, l'obligation d'entretien de celui-ci tombe, avec effet rétroactif au moment où elle a pris naissance (ATF 129 III 646). Le BRAPA ne

peut rien tirer, pour s'écarter du jugement de divorce, des prétentions que le débiteur des pensions pourrait faire valoir à l'encontre de l'enfant ou de la mère. Ce qui est déterminant, c'est que les avances ont été versées en leur temps conformément à la situation de fait et de droit en vigueur au moment de leur allocation. Elles ne sont pas des prestations versées indument au sens de l'art. 13 LRAPA et ne peuvent donc pas faire l'objet d'une décision de remboursement en application de cette disposition. En effet, dans un domaine proche de l'aide sociale désormais dominée par le principe de la non-remboursabilité, il n'y a pas lieu de donner à cette disposition une interprétation extensive qui permettrait d'exiger le remboursement de prestations dont l'octroi ne provient ni d'une fraude ni d'une erreur sur la réelle situation de fait ou de droit en vigueur au moment où les prestations ont été fournies.

E. 7

Les considérants qui précèdent justifient l'admission du recours, l'annulation de la décision attaquée et l'octroi de dépens à la recourante. On observera au passage que la prétention de l'autorité intimée d'obtenir une reconnaissance de dette signée est à la fois dépourvue de base légale et inutile, la loi conférant cas échéant force exécutoire à sa décision (art. 13 al. 3 LRAPA). Quant à l'allusion (non motivée) à la situation économique de la recourante formulée dans la dernière phrase de la réponse au recours, elle semble indiquer que pour l'autorité intimée, il s'agirait d'examiner ultérieurement si le remboursement mettrait la recourante dans une situation difficile. Il est douteux qu'une telle procédure en deux temps soit conciliable avec la LRAPA et la jurisprudence rendue à ce sujet (PS.2006.0071 du 3 janvier 2008) mais la question n'a pas à être examinée, vu l'annulation de la décision attaquée.

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