

## **VD\_OMNI PS.2017.0041 vom 8. Dezember 2017**

VD Tribunal cantonal, 2017-12-08, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_PS.2017.0041](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2017.0041)

FR: VD\_OMNI PS.2017.0041 du 8 décembre 2017

IT: VD\_OMNI PS.2017.0041 del 8 dicembre 2017

### **Regeste**

A. \_\_\_\_\_/Service de prévoyance et d'aide sociales, Centre social régional de la Broye-Vully | Recours contre une suppression du forfait RI au 30 juin 2016 au motif que la recourante ne réside plus dans sa dernière commune de domicile, respectivement qu'elle vivrait désormais en France. L'intéressée n'a certes pas démontré qu'elle habitait toujours dans sa dernière commune de domicile. On comprend toutefois que depuis la résiliation du bail de l'appartement qu'elle occupait dans cette localité, elle a séjourné en divers endroits, sans être en mesure de se fixer quelque part, ce qui la fait apparaître comme étant sans domicile fixe. Dans la mesure où son intention est de s'établir dans la région couverte par le centre social régional concerné (où se situe son centre de vie et où elle entretient l'essentiel de ses relations), l'aide sociale devait continuer à lui être versée par ce même centre. Les autorités ont enfin échoué à apporter la preuve que l'intéressée a quitté la Suisse et s'est domiciliée en France. Vu le caractère de complexité de la cause, c'est par ailleurs à tort que l'assistance judiciaire a été refusée à la recourante devant l'autorité intimée. Recours admis et renvoi de la cause au CSR (pour fixation du forfait RI dès le 1er juillet 2016) et au SPAS (pour fixation du montant de l'indemnité du conseil d'office).

### **Erwägungen**

#### **E. 1**

a) D'emblée, on relèvera que dans la mesure où la recourante se plaint (pour la première fois dans ses observations complémentaires) d'un déni de justice – en exposant que l'autorité intimée a mis près de six mois à statuer –, ce grief n'a plus d'objet à ce stade de la procédure, la décision attendue ayant été rendue. Quoi qu'il en soit, le délai s'étant écoulé entre le dépôt du recours devant l'autorité intimée et le prononcé de sa décision n'est en soi pas déraisonnable et paraît justifié par le nombre des recours que le service intimée doit traiter, sans que l'on doive mettre en exergue un problème organisationnel. L'examen de la chronologie des échanges de courriers fait en outre apparaître que l'autorité intimée, qui n'est pas restée inactive, n'a jamais laissé s'écouler plus de quelques semaines entre deux actes d'instruction. En tout état de cause, on ne saurait reprocher à une autorité quelques temps morts, qui sont inévitables dans une procédure; lorsqu'aucun d'eux n'est d'une durée vraiment choquante, c'est l'appréciation d'ensemble qui prévaut (ATF 130 IV 54 consid. 3.3.3 p. 56; TF 2C\_553/2017 du 30 juin 2017 consid. 5).

#### **E. 2**

La recourante fait en premier lieu grief à l'autorité intimée de lui avoir refusé l'octroi de l'assistance judiciaire (sous l'angle de la désignation d'un défenseur d'office) pour la procédure s'étant déroulé devant elle. Elle met notamment en exergue l'ampleur et la difficulté du dossier, le fait qu'elle ne dispose pas des connaissances nécessaires à sa défense et les conséquences importantes de la décision. a) Selon l'art. 29 al. 3 de la

Constitution fédérale de la Confédération suisse du 28 avril 1999 (Cst; RS 101), 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; Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert. L'art. 18 al. 1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) prévoit que l'assistance judiciaire est accordée, sur requête, à toute partie à la procédure dont les ressources ne suffisent pas à subvenir aux frais de procédure sans la priver du nécessaire, elle et sa famille et dont les prétentions ou les moyens de défense ne sont pas manifestement mal fondés. Selon l'art. 18 al. 2 LPA-VD, si les circonstances de la cause le justifient, l'autorité peut désigner un avocat d'office pour assister la partie au bénéfice de l'assistance judiciaire. Les autorités administratives sont compétentes pour octroyer l'assistance judiciaire pour les procédures qu'elles mènent (art. 18 al. 3 LPA-VD). L'octroi de l'assistance judiciaire est ainsi soumis à trois conditions cumulatives, à savoir l'indigence du requérant, la nécessité de l'assistance, respectivement celle de la désignation d'un avocat et les chances de succès de la démarche entreprise (cf. Bernard Corboz, Le droit constitutionnel à l'assistance judiciaire, in Semaine judiciaire [SJ] 2003 II p. 66-89, ch. 7 let. A p. 75; arrêt PS.2016.0014 du 14 octobre 2016 consid. 3a). b) L'autorité intimée, qui ne remet pas en question l'indigence de la recourante, admet au surplus que les chances de succès du recours n'apparaissent pas d'emblée inexistantes. Elle soutient en revanche que la situation de la recourante ne présentait pas de difficultés, de fait ou de droit, qu'elle ne pouvait surmonter seule. c) Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il se justifie en principe de désigner un avocat d'office à l'indigent lorsque la situation juridique de celui-ci est susceptible d'être affectée de manière particulièrement grave. Lorsque, sans être d'une portée aussi capitale, la procédure en question met sérieusement en cause les intérêts de l'indigent, il faut en sus que l'affaire présente des difficultés en fait et en droit que le requérant ou son représentant légal ne peuvent surmonter seuls (ATF 130 I 180 consid. 2.2 p. 182 et les arrêts cités; TF 2D\_73/2015 du 30 juin 2016 consid. 6.1). En général, on ne tranchera par l'affirmative que si les problèmes posés ne sont pas faciles à résoudre et si le requérant ou son représentant ne bénéficient pas eux-mêmes d'une formation juridique (ATF 119 Ia 264 consid. 3b p. 266). Le point décisif est toujours de savoir si la désignation d'un avocat d'office est objectivement nécessaire dans le cas d'espèce. A cet égard, il faut tenir compte des circonstances concrètes de l'affaire, de la complexité des questions de fait et de droit, des particularités que présentent les règles de procédure applicables, des connaissances juridiques du requérant ou de son représentant, du fait que la partie adverse est assistée d'un avocat, et de la portée qu'a pour le requérant la décision à prendre, avec une certaine réserve lorsque sont en cause principalement ses intérêts financiers (ATF 128 I 225 consid. 2.5.2 p. 233; 123 I 145 consid. 2b/cc p. 147; TF 1D\_1/2013 du 7 mai 2013 consid. 5.2). La nature de la procédure, qu'elle soit ordinaire ou sommaire, unilatérale ou contradictoire, régie par la maxime d'office ou la maxime des débats, et la phase de la procédure dans laquelle intervient la requête, ne sont pas à elles seules décisives (ATF 130 I 180 consid. 2.2; arrêt PS.2016.0014 précité consid. 3a). Selon Corboz, il est vain de vouloir distinguer abstraitement des catégories cloisonnées et d'exclure ainsi dans certains cas l'assistance judiciaire. L'auteur expose à cet égard qu'il y a deux paramètres différents qui entrent en jeu et qui offrent une infinie variété de situations, avec une gradation constante excluant que l'on puisse distinguer clairement et de manière convaincante diverses catégories. Il s'agit, d'une part, des intérêts en cause et, d'autre part, de la complexité de l'affaire. Il faut opérer une sorte de moyenne entre ces deux éléments. Si

les intérêts en jeu sont de peu d'importance et si la démarche est simple à accomplir (compte tenu des facultés concrètes du requérant), l'assistance d'un avocat doit être refusée. Si les intérêts en jeu sont très importants ou si la démarche à accomplir est excessivement difficile (compte tenu des facultés du requérant), il faut accorder l'assistance d'un avocat. Entre ces deux extrêmes, il s'agit d'une question d'appréciation. En prenant en compte l'évolution des habitudes, il faut se demander si une personne raisonnable et de bonne foi, qui présenterait les mêmes caractéristiques que le requérant, mais disposerait de ressources suffisantes, ferait ou non appel à un avocat (Corboz, op. cit., p. 80 s.; TF 5A\_244/2014 du 25 juin 2014 consid. 4.2.1; arrêt PS.2015.0109 du 13 juin 2016 consid. 3a). d) Dans le domaine de l'aide sociale, où il s'agit généralement de prendre en considération avant tout des situations personnelles, la nécessité de désigner un avocat d'office doit être examinée avec retenue (TF 8C\_623/2014 du 3 novembre 2015 consid. 7.2; 8C\_376/2014 du 14 août 2014 consid. 4.2.1). e) Etait litigieuse devant le SPAS la question de savoir si c'était à juste titre que le CSR avait considéré que la recourante n'avait plus droit au RI dès le 30 juin 2016 au motif qu'elle n'était plus domiciliée à Chevroux et n'avait pas créé de nouveau domicile dans une autre commune sise sur le territoire de la région d'action sociale concernée. Le domicile peut répondre à des définitions différentes selon les domaines juridiques qui lui attachent des conséquences (domicile civil, fiscal, politique, d'assistance, etc.) (ATF 102 IV 162 traduit in JdT 1977 IV 108; arrêt GE.2013.0172 du 25 juillet 2014 consid. 2c). La loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 (LASV; RSV 850.051), de même que son règlement d'application du 26 octobre 2005 (RLASV; RSV 850.051.1) recourent certes à la notion de domicile (art. 4 al. 1 LASV et art. 1 al. 2 RLASV), sans toutefois la définir précisément. Seul l'examen de directives (en l'occurrence les normes RI), ainsi que de la jurisprudence topique permettent de saisir plus exactement ce qu'il faut entendre par domicile au sens de l'art. 4 LASV (cf. sur ce point arrêt PS.2016.0038 du 20 juillet 2016 consid. 2b ss). La notion de domicile en matière d'assistance est ainsi délicate à déterminer. De même, la question de savoir si une personne sans domicile, ce qui est le cas de la recourante, a encore droit à l'aide sociale et quelle est l'autorité compétente pour la délivrer nécessite d'examiner des directives, ainsi que la jurisprudence topique. Si l'établissement des faits ne suscitait a priori pas de difficultés particulières dans l'affaire soumise au SPAS, les questions juridiques à résoudre revêtaient une complexité certaine. Cette situation particulière rendait le concours d'un avocat nécessaire à la sauvegarde des droits de la recourante, laquelle ne dispose d'aucune formation juridique et n'était pas à même de saisir d'emblée ce que recouvre la notion de domicile d'assistance. Elle n'était ainsi pas en mesure d'assurer seule, valablement et utilement, sa propre défense devant l'autorité intimée. On soulignera par ailleurs la portée capitale que revêtait pour la recourante la procédure devant le SPAS, dès lors qu'était en jeu le maintien de son droit au RI. La présente affaire présentant le caractère de complexité exigé par les art. 29 al. 3 Cst et 18 al. 2 LPA-VD, c'est à tort que l'autorité intimée a refusé l'assistance judiciaire à la recourante avec la désignation d'un avocat d'office.

### **E. 3**

Sur le fond, il convient d'examiner si l'autorité intimée a à juste titre confirmé la décision du CSR du 16 août 2016 supprimant le droit au RI de la recourante au 30 juin 2016, faute pour elle d'avoir démontré qu'elle habite dans la région d'action sociale concernée.

### **E. 4**

al. 1 LASV dès le moment où il est établi qu'elle est domiciliée ou qu'elle séjourne dans le Canton, question qu'il convient d'examiner ci-après. c) aa) La LASV recourt à la notion de domicile, mais ne la définit pas. Le RLASV est également muet sur la question. Les normes du revenu d'insertion 2017, version 12.1, entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2017 (ci-après: les Normes RI), précisent pour leur part, sous chiffre 1.1.2.1 que: " Le domicile d'assistance du requérant ou bénéficiaire est le lieu où: - il réside avec l'intention de s'y établir ; - il a son centre de vie, le centre de ses relations personnelles. Dans la règle, l'AA [le CSR] compétente est celle de la commune dans laquelle le requérant ou bénéficiaire est inscrit selon le contrôle des habitants. " La notion de domicile figurant à l'art. 4 LASV recouvre notamment la même notion que celle de l'art. 23 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC; RS 210; arrêts PS.2016.0082 du 10 février 2017 consid. 2b; PS.2015.0097 du 18 février 2016 consid. 4; PS.2015.0020 du 22 juin 2015 consid. 2a; PS.2013.0002 du 8 mars 2013 consid. 3a ). La jurisprudence a déduit deux éléments de la notion de domicile au sens de l'art. 23 al. 1 CC: d'une part, la résidence, soit un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et la création en ce lieu de rapports assez étroits et, d'autre part, l'intention de se fixer pour une certaine durée au lieu de sa résidence qui doit être reconnaissable pour les tiers et donc ressortir de circonstances extérieures et objectives. Cette intention implique la volonté manifestée de faire d'un lieu le centre de ses relations personnelles et professionnelles. Le domicile d'une personne se trouve ainsi au lieu avec lequel elle a les relations les plus étroites, compte tenu de l'ensemble des circonstances (ATF 135 I 233 consid. 5.1; ATF 132 I 29 consid. 4). Le lieu où les papiers d'identité ont été déposés ou celui figurant dans des documents administratifs, comme des attestations de la police des étrangers, des autorités fiscales ou des assurances sociales constituent des indices qui ne sauraient toutefois l'emporter sur le lieu où se focalise un maximum d'éléments concernant la vie personnelle, sociale et professionnelle de l'intéressé (ATF 137 II 122 consid. 3.6; 136 II 405 consid. 4.3; 135 I 233 consid. 5.1; PS.2015.0020 du 22 juin 2015 consid. 2a; PS.2013.0002 du 8 mars 2013 consid. 3a ). bb) En l'occurrence, la recourante n'est pas parvenue à démontrer que, après la résiliation au mois de juin 2015 du bail de l'appartement qu'elle occupait à Chevroux, elle a conservé un domicile dans cette commune. A cet égard, elle ne saurait être suivie lorsqu'elle soutient qu'elle est toujours domiciliée à Chevroux au motif que, d'une part, elle a toujours voulu y rester, ne serait-ce que pour participer à la vie politique et sociale de cette commune, et que, d'autre part, qu'elle n'a jamais fait part de sa volonté de se domicilier ailleurs. Il convient de relever sur ce dernier point que, dans la législation régissant la notion de domicile d'assistance, il n'existe pas de disposition analogue à l'art. 24 CC, selon lequel toute personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle ne s'en est pas créé un nouveau (cf. arrêt PS.99/0144 du 11 février 2000 consid. 3a et la référence citée). De fait, il convient de constater que, depuis la résiliation du bail de son appartement au mois de juin 2015, la recourante a séjourné dans différents endroits sans être en mesure de se fixer quelque part et qu'elle est en conséquence sans domicile fixe. La recourante l'a elle-même admis, notamment dans son écriture du 16 novembre 2016 dans le cadre de la procédure devant le SPAS où elle indiquait " vivoter de droit à gauche, à la recherche d'un point d'ancrage ". Il convient par conséquent d'examiner quelle est la conséquence de cette situation sur le droit de la recourante aux prestations de l'aide sociale et, cas échéant, sur l'identification de l'autorité compétente pour verser cette aide. cc) Jusqu'au 31 décembre 2016, la question de la compétence pour verser le RI aux personnes sans domicile fixe était régie par l'art. 15 al. 2 LASV, qui prévoyait que le Centre social régional était compétent pour appliquer l'action sociale aux personnes sans domicile fixe ou

rapatriées au sens de l'art. 3 de la loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger. En date du 7 juin 2016, le Grand Conseil a modifié plusieurs dispositions de la LASV. A cette occasion, il a abrogé l'art. 15 LASV. Il ressort notamment ce qui suit de l'exposé des motifs relatif à cette modification de la LASV (exposé des motifs n o 263 de novembre 2015): " Les personnes se retrouvant provisoirement sans logement suite à un évènement tel qu'une séparation, une expulsion, etc. devraient ainsi être aidées par le CSR de la commune dans laquelle elles étaient domiciliées avant cet évènement, ceci afin d'éviter une rupture dans la prise en charge et favoriser le maintien dans la région où le bénéficiaire a tout son réseau social. En conséquence, il est opportun que, à défaut de domiciliation officielle, la région où le bénéficiaire a l'intention de s'établir, où il entretient l'essentiel de ses relations et où se situe son centre de vie, soit déterminante pour la désignation du CSR responsable de la prise en charge. " Ces principes ont été concrétisés dans les Normes RI qui, à leur chiffre 1.1.2.2, prévoient ce qui suit: " Les personnes se retrouvant provisoirement sans logement (suite notamment à une expulsion ou à une séparation familiale) sont aidées par l'AA de la commune dans laquelle elles étaient domiciliées immédiatement avant l'évènement. Les personnes se trouvent sans domiciliation officielle (absence d'adresse administrative et d'inscription au contrôle des habitants) sont aidées par l'AA de la région où elles ont l'intention de s'établir, où elles entretiennent l'essentiel de leurs relations et où se situe leur centre de vie. " dd) Il résulte de ce qui précède que, lorsqu'il a rendu la décision attaquée le 4 avril 2017, le SPAS aurait dû, en se fondant notamment sur les explications données par la recourante dans son écriture du 16 novembre 2016, constater que cette dernière était sans domicile fixe et, par conséquent, constater que l'aide sociale devait continuer à lui être versée par le Centre social régional Broye-Vully. Il est en effet patent que c'est dans la région couverte par ce CSR que la recourante a l'intention de s'établir, où elle entretient l'essentiel de ses relations et où se situe son centre de vie. d) aa) Il reste à examiner si, comme le soutient l'autorité intimée, la recourante n'a plus droit à l'aide sociale dans le Canton de Vaud au motif qu'elle est désormais domiciliée en France. L'examen de cette question soulève un problème de fardeau de la preuve. bb) D'un point de vue procédural, en matière administrative, les faits doivent en principe être établis d'office et, dans la mesure où l'on peut raisonnablement exiger de l'autorité qu'elle procède à cette recherche, les règles sur la répartition du fardeau de la preuve ne s'appliquent pas. Il revient ainsi à l'autorité d'apporter la preuve du changement de domicile dont elle entend se prévaloir pour supprimer le droit à l'aide sociale ou exiger la restitution de celle-ci pour ce motif (arrêts PS.2017.0022 du 11 juillet 2017 consid. 2d; PS 2009.0058 du 1 er juin 2010 consid. 5a; PS 2002.0044; PS/99.0144 du 11 février 2000 consid.3f). En l'espèce, l'autorité intimée prétend que la recourante a quitté la Suisse et s'est installée en France en se fondant exclusivement sur les déclarations faites par cette dernière devant le Tribunal de Police le 14 novembre 2016. Cet élément est clairement insuffisant, compte tenu notamment des explications données ultérieurement au sujet des circonstances de cette audition devant le Tribunal de police ainsi que des pièces produites par la recourante, qui tendent plutôt à démontrer que, depuis son départ forcé de son appartement de Chevroux durant l'été 2015, elle a pour l'essentiel résidé dans des logements sis dans le Canton de Vaud. Le fait que l'on puisse éventuellement remettre en cause la véracité de certains documents produits par la recourante compte tenu de sa condamnation pour faux dans les certificats ne remet pas en cause le constat que la preuve de son départ de Suisse et de sa domiciliation en France n'a pas été apportée par les autorités intimée et concernée. Il n'existe notamment pas de faisceau d'indices susceptible d'apporter cette preuve, qui incombait au CSR et au SPAS

conformément à la jurisprudence rappelée ci-dessus.

## **E. 5**

Il résulte des considérants qui précèdent que c'est à tort que l'autorité intimée a confirmé que la recourante n'avait plus droit au RI dès le 30 juin 2016. C'est également à tort qu'elle a refusé de mettre la recourante au bénéfice de l'assistance judiciaire (désignation d'un avocat d'office) pour la procédure qui a abouti à la décision attaquée du 4 avril 2017. Le recours doit par conséquent être admis et les décisions du SPAS du 4 avril 2017 et du CSR du 16 août 2016 être annulées. Il appartiendra au Centre social régional Broye-Vully de fixer le montant du RI à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016 en tenant compte de la situation de la recourante, notamment en ce qui concerne les loyers qu'elle a dû verser pour les différents logements qu'elle a occupé depuis cette date. Il appartiendra en outre au SPAS de fixer le montant de l'indemnité du conseil d'office de la recourante pour la procédure qui a abouti à la décision attaquée du 4 avril 2017. Le présent arrêt sera rendu sans frais (art. 4 al. 3 du tarif des frais judiciaires et des dépens en matière administrative du 28 avril 2015 [TFJDA; RSV 173.36.5.1]). Compte tenu de ses ressources, la recourante a été mise au bénéfice de l'assistance judiciaire par décision du 16 juin 2017. L'avocat qui procède au bénéfice de l'assistance judiciaire dans le Canton de Vaud peut prétendre à un tarif horaire de 180 fr. et de 110 fr. pour son avocat-stagiaire (art. 2 al. 1 let. a et b du règlement vaudois du 7 décembre 2010 sur l'assistance judiciaire en matière civile – RAJ; RSV 211.02.3 –, applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD) et aux débours (art. 3 al. 1 RAJ). En l'occurrence, l'indemnité de Me Philippe Oguey comprend, compte tenu de la liste des opérations et débours produite le 8 novembre 2017, 2'340 fr. d'honoraires (13 heures x 180 fr.), 58 fr. de débours et 187 fr 20 de TVA (8 %), ce qui représente une indemnité totale de 2'585 fr. 20. L'indemnité de conseil d'office est supportée provisoirement par le canton (cf. art. 122 al. 1 let. a CPC, applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). La recourante est toutefois rendue attentive au fait qu'elle est tenue de rembourser le montant ainsi avancé dès qu'elle est en mesure de le faire (art. 123 al. 1 CPC, applicable par renvoi de l'art. 18 al. 5 LPA-VD). Il incombe au Service juridique et législatif de fixer les modalités de ce remboursement (art. 5 RAJ). La recourante, qui obtient gain de cause avec le concours d'un avocat, a droit à des dépens d'un montant de 1'500 fr. (art. 55 al. 1 LPA-VD), mis à la charge de l'Etat de Vaud, par l'intermédiaire de l'autorité intimée (art. 55 al. 2 LPA-VD; art. 10 et 11 TFJDA) qui viendront en déduction de l'indemnité de conseil d'office allouée.

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