

VD_OMNI PS.2020.0007 vom 22. Juni 2020

VD Tribunal cantonal, 2020-06-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2020.0007

FR: VD_OMNI PS.2020.0007 du 22 juin 2020

IT: VD_OMNI PS.2020.0007 del 22 giugno 2020

Regeste

A. _____/Bureau de recouvrement et d'avances de pensions alimentaires | Avances sur pensions alimentaires. Notion de "partenaire vivant en ménage commun" au sens des art. 10 al. 1 let. d LHPS et 12 al. 2 RLHPS. En se contentant de constater, sans autres considérations, que la recourante et son ami faisaient ménage commun, le BRAPA n'a pas établi l'existence d'un concubinage stable et durable, qui seul permet selon la jurisprudence d'inclure le revenu du partenaire vivant en ménage commun avec le requérant dans le calcul de l'aide financière prévue par la LRAPA. Recours admis et cause renvoyé au BRAPA pour nouvelle décision.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD.

E. 2

a) Aux termes de l'art. 5 de la loi vaudoise du 10 février 2004 sur le recouvrement et les avances sur pensions alimentaires (LRAPA; RSV 850.36), l'ayant droit à des pensions alimentaires enfant ou adulte, domicilié dans le canton de Vaud, qui ne reçoit pas ou qui reçoit irrégulièrement la prestation qui lui est due, peut demander au Service de prévoyance et d'aide sociales une aide appropriée. Cette aide peut notamment consister dans des avances totales ou partielles sur les pensions alimentaires courantes en faveur du créancier d'aliment qui se trouve dans une situation économique difficile (art. 9 al. 1, 1 ère phrase, LRAPA). Le règlement du Conseil d'Etat du 30 novembre 2005 (RLRAPA; RSV 850.36.1) précise à son art. 4 que des avances mensuelles sont accordées selon un barème de revenus déterminants nets annuels de l'unité économique de référence (UER) compris entre 29'000 fr. et 52'000 fr. progressifs par tranches de 500 fr., les créanciers dont le revenu est inférieur à 29'000 fr. percevant des avances totales. La loi du 9 novembre 2010 sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHPS; BLV 850.03) est applicable en ce qui concerne le calcul du revenu déterminant, la composition de l'UER et la hiérarchisation des prestations sociales (art. 9a LRAPA; art. 5 et 5a RLRAPA). Selon l'art. 6 al. 2 LHPS, le revenu déterminant unifié (RDU), qui sert de base de calcul pour notamment le droit aux avances sur pensions alimentaires, est constitué du revenu net au sens de la loi cantonale du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (ci-après: LI; BLV 642.11), majoré des montants affectés aux formes reconnues de prévoyance individuelle liée (3 ème pilier A), du montant net dépassant les déductions forfaitaires pour frais d'entretien d'immeubles et investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des pertes commerciales de

l'activité indépendante, des pertes commerciales non compensées ainsi que des pertes sur participations commerciales qualifiées (let. a); d'un quinzième du montant composé de la fortune nette au sens de la LI, majorée de l'ensemble des dettes privées et d'exploitation, y compris celles garanties par gage immobilier (let. b, 1^{ère} phrase). L'UER, pour sa part, désigne l'ensemble des personnes dont les éléments constitutifs du revenu déterminant unifié décrits à l'article 6 sont pris en considération pour calculer le droit à une prestation au sens de la présente loi (art. 9 LHPS). Selon l'art. 10 al. 1 LHPS, elle comprend: la personne titulaire du droit (let. a); le conjoint (let. b); le partenaire enregistré au sens des lois fédérale et cantonale sur le partenariat enregistré (let. c); le partenaire vivant en ménage commun avec la personne titulaire du droit (let. d); les enfants majeurs économiquement dépendants, en lien de filiation avec la personne titulaire du droit, son conjoint, son partenaire enregistré ou la personne avec qui elle vit en ménage commun (let. e). b) En l'espèce, l'autorité intimée a pris en compte le revenu de D. _____ dans le calcul du revenu déterminant pour le droit aux avances de la recourante; elle a expliqué dans ses écritures s'être fondée sur l'art. 10 al. 1 let. d LHPS, qui prévoit que l'UER comprend notamment " le partenaire vivant en ménage commun avec la personne titulaire du droit ". La recourante critique cette manière de faire, reprochant à l'autorité intimée d'avoir retenu l'existence d'un concubinage sans s'appuyer sur un jugement. aa) Le Conseil d'État vaudois a précisé la notion de partenaires " vivant en ménage commun" et la manière d'établir l'existence d'un tel ménage à l'art. 12 du règlement d'application, du 30 mai 2012, de la LHPS (RLHPS; BLV 850.03.1). Aux termes de cette disposition, qui assimile les personnes faisant ménage commun à celles " menant de fait une vie de couple" : sont considérées comme faisant ménage commun au sens de l'article 10, alinéa 1, lettre d de la loi les personnes menant de fait une vie de couple (al. 1); le ménage commun peut être établi sur la base des déclarations du requérant ou de la présomption ci-après (al. 2); le ménage commun est présumé si (al. 3): le requérant a un ou plusieurs enfants communs avec son partenaire et s'il vit avec lui dans le même ménage (let. a) ou le requérant et son partenaire vivent dans le même ménage depuis au moins cinq ans (let. b). Par ailleurs, dans un arrêt récent du 15 octobre 2018 rendu dans la cause 2C_201/2018, le Tribunal fédéral a apporté les compléments suivants s'agissant de l'interprétation qu'il fallait donner à l'art. 10 al. 1 let. d LHPS: "(...) 4.4.3. En l'occurrence, d'un point de vue strictement littéral, il ne peut être reproché au Tribunal cantonal d'avoir considéré que le recourant et son amie pouvaient être qualifiés de "personnes menant de fait une vie de couple" au sens de l'art. 12 al. 1 du règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation règlement (RLHPS/VD), dès lors qu'ils habitaient le même appartement et formaient un couple. Dans le langage courant en effet, le terme de "couple" sert à désigner deux personnes unies par des relations sentimentales et/ou physiques (Le Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, édition 2017, p. 565). Il n'en demeure pas moins nécessaire d'examiner si une telle interprétation littérale du droit cantonal est soutenable eu égard aux autres méthodes d'interprétation, notamment systématique et historique. 4.4.4. Du point de vue systématique, il convient de relever que la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" n'est pas une notion propre et spécifique au règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation (RLHPS/VD). Elle est utilisée par d'autres lois fédérales et cantonales antérieures à ce règlement. Lors de l'adoption de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré (LPart; RS 211.231), la Confédération a, pour la première fois, introduit la notion précitée dans diverses dispositions fédérales régissant les incompatibilités, les motifs de recusation et le droit de refuser de témoigner (cf. notamment art. 10 al. 1 ch. 2 LP [RS 281.1] et art. 10

al. 1 let. b PA [RS 172.021]). L'idée était de tenir compte du fait que le nombre des "personnes non mariées qui font durablement ménage commun" n'avait cessé de croître ces dernières décennies. Selon le Conseil fédéral, la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" ("faktische Lebensgemeinschaft" en allemand) désignait une "relation de type matrimonial" entre deux personnes du même sexe ou de sexe différent qui n'ont pas conclu de mariage ni de partenariat enregistré (Message du 29 novembre 2002 relatif à la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe, FF 2003 1252 ch. 2.5.4). Depuis l'adoption de la LPart, elle a été reprise plusieurs fois par le législateur fédéral, en particulier à l'art. 168 al. 1 let. a CPP (RS 312.0) et, surtout, à l'art. 264c CC (RS 210) qui autorise, à certaines conditions, une personne à adopter l'enfant du partenaire avec lequel elle "mène de fait une vie de couple". L'expression est censée viser les "personnes de même sexe ou de sexes différents entretenant des relations stables et étroites, semblables à celles entretenues dans les liens du mariage (relations de couple)" (Message du 28 novembre 2014 concernant la modification du code civil [Droit de l'adoption], FF 2015 866 ch. 2.3.3.5). Selon la doctrine relative au CPP, elle se réfère à des partenaires dont la liaison revêt une certaine durée, seule garantie de stabilité, par opposition à une relation passagère (STÉPHANE WERLY, in Commentaire romand, Code de procédure pénale, 2011, n° 10 ad art. 168 CPP; aussi notamment VEST/HORBER, in Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, art. 1-195 StPo, 2^{ème} éd. 2014, n° 11 ad art. 169 CPP). Comme évoqué, en droit vaudois, la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" est également préexistante à l'adoption du règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation (RLHPS/VD). Le législateur cantonal l'a consacrée le 19 décembre 2006 déjà, au moment où il s'est agi de mettre en oeuvre la LPart au niveau cantonal (cf. Exposé des motifs et projet de loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur le partenariat, in: Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, séance du 13 décembre 2006, BGC 2006 6638 ss, spéc. 6663). Cette notion a parfois remplacé celle de "concubin" que connaissaient certaines lois cantonales. C'est ainsi que la loi cantonale sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 (LASV/VD; RSV 850.051) dispose, depuis le 1er janvier 2007, qu'au moment de fixer et de verser un revenu d'insertion à un administré, il convient de prendre en compte les ressources de la "personne qui mène de fait une vie de couple avec lui" (cf. art. 31 al. 2 LASV/VD). 4.4.5. Aucun document préparatoire publié ne traite directement de la manière dont il conviendrait d'interpréter l'art. 12 al. 1 du règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation règlement (RLHPS/VD). Il ressort en revanche sans équivoque du contexte existant lors de la mise en oeuvre cantonale de la LPart et de l'exposé des motifs accompagnant ce projet législatif qu'au sens du Conseil d'Etat vaudois, la notion de "personnes menant de fait une vie de couple", qui allait être introduite en droit cantonal vaudois et notamment à l'art. 31 al. 2 de la loi cantonale sur l'action sociale (LASV/VD), était censée correspondre à celle, identique, connue par le droit fédéral. En outre, à l'instar de ce qui devait prévaloir au niveau fédéral, cette nouvelle notion de droit cantonal avait pour vocation de se rapporter directement à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral s'agissant de la définition et des effets du "concubinage qualifié" ou du "concubinage durable" (BGC 2006 6647 s.). Les députés cantonaux sont partis du même présupposé en commission parlementaire, ainsi qu'en plénum lors des débats parlementaires. En commission, il a été expressément mis en exergue que la notion de personnes menant de fait une vie de couple n'était pas déterminée précisément au niveau du droit fédéral, mais qu'elle résultait d'une définition et de critères fixés dans la jurisprudence (BGC 2006 6795 s.). Devant le Grand Conseil, le Conseiller

d'État en charge du dossier a relevé qu'en ce qui concerne la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" "la jurisprudence [était] déjà claire", faisant ainsi manifestement allusion à la jurisprudence fédérale relative au concubinage dit qualifié ou stable (BGC 2006 6819). 4.4.6. La jurisprudence fédérale en matière d'aide sociale, de même qu'en matière d'avances de pensions alimentaires et de subsides à l'assurance-maladie, admet depuis longtemps, à l'instar de ce qui prévaut en matière de contributions d'entretien entre époux, que, si une personne assistée vit dans une relation de concubinage stable, il n'est pas arbitraire de tenir compte de cette circonstance dans l'évaluation des besoins d'assistance, quand bien même il n'existe pas un devoir légal et réciproque d'entretien entre les partenaires. Dans cette optique, il est admissible de tenir compte du fait que ces derniers sont prêts à s'assurer mutuellement assistance (ATF 134 I 313 consid. 5.5 p. 318; 129 I 1; 136 I 129 consid. 6.1 p. 134; 134 I 313; FamPra.ch 2004 p. 434, 2P.242/2003 consid. 2; arrêts 2P.230/2005 du 10 juillet 2006 consid. 3.3; 2P.218/2003 du 12 janvier 2004 consid. 3.2 et 2P.386/1997 du 24 août 1998). De jurisprudence constante également, le Tribunal fédéral considère que la relation de concubinage stable justifiant un devoir d'assistance mutuel doit être comprise comme une communauté de vie d'une certaine durée, voire durable, entre deux personnes, à caractère en principe 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 (cf. ATF 118 II 235 consid. 3b p. 238; plus récemment arrêt 5A_613/2010 du 3 décembre 2010 consid. 2 et les arrêts cités). Cela étant, il a été jugé arbitraire de reconnaître l'existence d'un concubinage stable entre deux partenaires sur la seule base du fait que ceux-ci venaient d'emménager dans un même logement (arrêt 1P.184/2003 du 19 août 2003 consid. 2.3.2 et 3). Le fait qu'une personne fasse ménage commun avec son partenaire constitue un simple indice, mais non la preuve de l'existence de liens aussi étroits que ceux qui unissent des époux (cf. ATF 138 III 97 consid. 3.4.3 p. 105). Il en découle que, dans plusieurs domaines du droit, la portée du concubinage a été appréhendée en fonction de sa durée. Cependant, en l'absence de règle légale précise, on ne saurait retenir une durée prédéfinie pour admettre un concubinage stable. Si plusieurs années de vie commune sont certes un élément parlant en faveur d'une relation de concubinage stable, elles ne sont pas à elles seules décisives. Le juge doit au contraire procéder dans chaque cas à une appréciation de l'ensemble des circonstances de la vie commune afin d'en déterminer la qualité et si celle-ci peut être qualifiée de relation de concubinage stable (ATF 138 III 157 consid. 2.3.3 p. 161). 4.4.7. Il convient enfin de relever qu'en pratique, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois ne se cantonne en principe pas à une interprétation strictement littérale de la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" telle qu'elle est prévue par la loi cantonale sur l'action sociale (LASV/VD) ou par le règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation (RLHPS/VD). Adoptant une approche historique et systématique, elle part généralement de la prémisse selon laquelle ladite notion correspond en tous points à celle, identique, contenue par le droit fédéral et, partant, à la notion jurisprudentielle de "concubinage qualifié" ou "concubinage stable". En effet, comme le relèvent tant le recourant que l'Office cantonal, le Tribunal cantonal considère en principe que la notion de "vie de couple de fait", tel qu'elle est prévue en droit cantonal, doit viser les cas dans lesquels la cohésion préexistante au sein du couple permet d'attendre d'une personne qu'elle utilise sa fortune personnelle pour entretenir son partenaire, même si elle n'y est pas légalement tenue. Il se fonde ainsi sur l'ensemble des circonstances pour apprécier la qualité de la communauté de vie de deux personnes qui contestent constituer un concubinage stable

(cf. p. ex. arrêts BO.2017.0010 du 11 juin 2018; BO.2016.0015 du 8 janvier 2018; BO.2016.0017 du 16 août 2017; BO.2016.0010 du 19 octobre 2016; PS.2015.0087 du 6 octobre 2015; PS.2015.0039 du 27 janvier 2016; PS.2012.0039 du 13 septembre 2012; PS.2008.0016 du 15 décembre 2008). 4.5. Il découle de ce qui précède que les législateurs, les tribunaux, y compris le Tribunal cantonal vaudois, et la doctrine assimilent, de manière unanime, la notion de "personnes menant de fait une vie de couple", telle qu'elle est notamment contenue à l'art. 12 al. 1 du règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation (RLPHS/VD), à celle de personnes vivant en concubinage stable ou qualifié et que la prise d'un logement en commun ne constitue qu'un indice parmi d'autres pour établir l'existence d'un tel concubinage entre deux personnes. Or, comme cela a été exposé ci-avant (supra consid. 4.4.1), force est d'admettre qu'il serait arbitraire d'interpréter et d'appliquer, sans motivation objective, cette notion juridique d'une autre manière et de s'écarter, ce faisant, de la jurisprudence, notamment cantonale, relative à cette notion. (...)" bb) Dans le cas particulier, l'autorité intimée s'est contentée de constater, sans autres considérations, que la recourante et D._____ avaient emménagé dans le même appartement le 1^{er} octobre 2019 pour retenir qu'ils formaient une UER au sens de l'art. 10 al. 1 LHPS. Ce faisant, elle n'a pas établi l'existence d'un concubinage stable et durable, qui seul permet selon la jurisprudence rappelée ci-dessus d'inclure le revenu du partenaire vivant en ménage commun avec le requérant dans le calcul de l'aide financière prévue à l'art. 9 al. 1, 1^{ère} phrase, LRAPA. Les pièces du dossier ne permettent par ailleurs pas de retenir une telle qualification. Il semble au contraire que la relation entre la recourante et son ami serait relativement récente. Sur la base des éléments dont elle avait à disposition, l'autorité intimée ne pouvait dès lors pas tenir compte du revenu de D._____ pour réévaluer l'aide financière octroyée à la recourante. En retenant implicitement un devoir d'assistance, elle a ainsi violé les art. 10 al. 1 let. d LHPS et 12 al. 2 RLPHS. Les décisions attaquées ne peuvent par conséquent être maintenues et doivent être annulées. Il appartiendra à l'autorité intimée de statuer à nouveau sur le droit aux avances de la recourante à compter du 1^{er} octobre 2019, le cas échéant après avoir complété l'instruction sur la durée et l'intensité de la relation que l'intéressée entretient avec D._____.

E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent à l'admission du recours, à l'annulation des décisions attaquées et au renvoi de la cause à l'autorité intimée pour nouvelle(s) décision(s) dans le sens des considérants. L'arrêt est rendu sans frais, la procédure dans les affaires de prestations sociales étant gratuite (art. 4 al. 3 du Tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative [TFJDA; BLV 173.36.5.1]). La recourante, qui a procédé seule sans l'assistance d'un mandataire professionnel, n'a pas droit à l'allocation de dépens (art. 10 et 11 TFJDA).

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