

COUR DES POURSUITES ET FAILLITES

Arrêt du 6 décembre 2023

Composition : M. HACK, président
Mmes Byrde et Giroud Walther, juges
Greffière : Mme Charvet

Art. 80 al. 2 ch. 2 LP

La Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal, statuant à huis clos en sa qualité d'autorité de recours en matière sommaire de poursuites, s'occupe du recours exercé par **U.**_____, à [...], contre le prononcé rendu le 15 juin 2023, à la suite de l'interpellation de la partie poursuivie, par la Juge de paix du district de la Broye-Vully, dans la cause opposant la recourante à l'**ETAT DE VAUD**, représenté par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), Unité juridique, à Lausanne.

Vu les pièces au dossier, la cour considère :

En fait :

1. Le 5 avril 2023, à la réquisition de l'Etat de Vaud (ci-après : le poursuivant ou l'intimé), représenté par la Direction générale de la cohésion sociale (ci-après : DGCS), l'Office des poursuites du district de la Broye-Vully a notifié à la fille d'U._____ (ci-après : la poursuivie ou la recourante) dans la poursuite n° 10'785'624, un commandement de payer le montant de 18'961 fr. 50 sans intérêt, indiquant comme titre de la créance ou cause de l'obligation :

« POURSUITE CONJOINTEMENT ET SOLIDAIREMENT
RESPONSABLE AVEC [...], ROUTE [...]

Prestations indues du Revenu d'insertion (RI) accordées par l'intermédiaire du Centre Social Régional [...] (CSR) pour la période de juin 2007 à février 2016 selon la décision de restitution du 16 janvier 2017 notifiée par voie édictale selon parution dans le FAO du 27.01.2017 »

Le commandement de payer mentionne qu'en raison de la notification intervenue durant les fêtes, elle subsiste pour produire ses effets dès le 17 avril 2023.

La poursuivie a formé opposition totale.

2. Par acte du 20 avril 2023, le poursuivant a requis de la Juge de paix du district de la Broye-Vully (ci-après : la juge de paix ou la première juge) qu'elle prononce, avec suite de frais et dépens, la mainlevée définitive de l'opposition à concurrence du montant en poursuite. A l'appui de sa requête, elle a produit, outre le commandement de payer, une copie des pièces suivantes :

- une décision de restitution rendue le 16 janvier 2017 par le Centre social régional (ci-après : CSR) [...], adressée à la poursuivie et à son époux [...] par voie édictale, constatant que les précités avaient perçu indûment la somme totale de 18'961 fr. 50 au titre de revenu d'insertion (ci-après : RI),

selon décompte figurant sur un tableau supposé annexé et a ordonné la restitution de ladite somme dans un délai au 16 février 2017 au moyen du bulletin de versement annexé. La décision comporte une mention des voies de droit ainsi que de son caractère définitif et exécutoire en date du 13 avril 2017, selon sceau apposé par un juriste du service,

- un extrait de la Feuille des avis officiels (ci-après : FAO) du canton de Vaud No 8, datée du 27 janvier 2017, contenant l'avis officiel adressé à la poursuivie et à son époux, sans domicile connu, valant notification par voie édictale et invitant la poursuivie et son époux à consulter la décision de restitution du 16 janvier 2017 auprès du Service social [...],

- une correspondance adressée le 11 avril 2023 par la poursuivie à l'Office des poursuites du district de la Broye-Vully, confirmant son opposition à la poursuite et contestant avoir perçu indûment de quelconques prestations du RI pour la période de juin 2007 à février 2016 et encore moins le montant en poursuite. L'adresse indiquée par les époux [...] sur cette correspondance est celle de la route du [...], à [...].

Par courrier recommandé du 26 avril 2023, la juge de paix a notifié la requête à la poursuivie et lui a imparti un délai échéant au 26 mai 2023 pour se déterminer et déposer toute pièce utile à établir les éléments invoqués.

Le 25 mai 2023, la poursuivie et son époux ont déposé des déterminations auprès du juge de paix, invoquant en substance que ce n'est qu'en février 2013 qu'ils avaient été informés qu'une décision de restitution avait été rendue le 16 janvier 2017, alors qu'ils résidaient à l'étranger, que ce départ avait été annoncé au service social et à la commune, que le service social disposait de leur adresse électronique, que la notification de la décision de restitution du 16 janvier 2017 par voie édictale constituait une violation de leur droit d'être entendu et qu'ils contestaient cette décision de restitution. Ils ont précisé que leur retour en Suisse, prévu pour fin mai 2019, avait été retardé jusqu'à décembre 2021 et qu'à leur arrivée à l'aéroport de Genève, l'époux de la poursuivie avait

été arrêté par police, puis questionné par le Ministère public « au sujet des 18'961,50 CHF qu'il aurait escroqué au Service Social [...] (sic) ». A l'appui de leur écriture, la poursuivie et son époux ont déposé une copie des pièces suivantes :

- un formulaire de départ au Contrôle des habitants signé le 5 avril 2016 par la poursuivie et son époux, faisant état de leur départ à l'étranger dès le 30 juin 2016. Sous rubrique « Nouvelle adresse complète », il est mentionné : « Tripoli, La Libye »,
- des attestations de départ établies le 17 mai 2016 par le Contrôle des habitants de [...], pour la poursuivie, son époux et chacun de leurs enfants, lesquelles constatent qu'ils ont procédé à l'annonce de leur départ prévu le 30 juin 2016 pour Tripoli, en Libye,
- une attestation de maintien de l'autorisation d'établissement en cas de départ à l'étranger, établie le 2 juin 2016 par le SPOP, concernant la poursuivie, son époux et leurs enfants.

Par décision non motivée rendue le 15 juin 2023, adressée le même jour pour notification aux parties, notifiée le 20 juin 2023 à la poursuivie, la juge de paix a prononcé la mainlevée définitive de l'opposition à concurrence de 18'961 fr. 50 sans intérêt (I), a arrêté à 360 fr. les frais judiciaires, compensés avec l'avance de frais de la partie poursuivante (II), a mis les frais à la charge de la partie poursuivie (III) et a dit qu'en conséquence, la partie poursuivie rembourserait à la partie poursuivante son avance de frais à concurrence de 360 fr., sans allocation de dépens pour le surplus (IV).

Le 29 juin 2023, la poursuivie a demandé la motivation de ce prononcé.

Les motifs du prononcé ont été adressés aux parties le 8 août 2023 et notifiés le 16 août suivant à la poursuivie. En substance, la première juge a considéré que la décision de restitution du 16 janvier

2017 avait été rendue par une autorité administrative suisse et valait jugement exécutoire (art. 43 al. 2 LASV [loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 ; BLV 850.051] et 80 LP [loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite ; RS 281.1]), dès lors qu'elle indiquait les voies de droit, qu'elle avait été notifiée par la FAO et comportait l'indication d'absence d'opposition, de sorte que la décision était devenue définitive et exécutoire, et que la poursuite n'établissait aucun moyen libératoire. La décision de restitution du 16 janvier 2017 constituait ainsi un titre à la mainlevée définitive au sens de l'art. 80 al. 2 LP. S'agissant de l'absence de notification valable de ladite décision de restitution, invoquée comme constitutive d'une violation du droit d'être entendu, elle a considéré que ce moyen n'avait pas à être examiné par le juge de la mainlevée, dont l'examen se limitait à la force exécutoire du titre produit à son appui.

3. Par acte déposé le 21 août 2023, U. _____ a interjeté recours contre ce prononcé, concluant en substance à sa réforme en ce sens qu'elle ne doit rien, puisqu'elle soutient n'avoir rien perçu à tort. Elle a par ailleurs invoqué l'absence de toute force exécutoire du titre produit, qui ne lui aurait jamais été valablement notifié, faute de tout effort pour déterminer son adresse à l'étranger (en Libye), malgré l'information correspondante en mains du CSR [...].

Le 25 septembre 2023, la recourante a requis l'assistance judiciaire.

Par décision du 23 août 2023, la Vice-présidente de la Cour de céans a accordé à la recourante le bénéfice de l'assistance judiciaire pour la procédure de recours avec effet au 21 août 2023, dans la mesure d'une exonération d'avances et de frais judiciaires.

L'intimé n'a pas été interpellé.

En droit :

I. a) Le recours, écrit et motivé, a été déposé dans les formes requises (art. 321 al. 1 CPC [Code de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272]) et en temps utile, dans le délai de dix jours suivant la notification de la décision motivée (art. 321 al. 2 CPC). Il est ainsi recevable.

II. a) La recourante conteste le bien-fondé de la décision de restitution du 16 janvier 2017, tout en relevant qu'il ne revient pas au juge de la mainlevée de l'examiner. En outre, elle remet en cause la force exécutoire du titre à la mainlevée, dont elle prétend qu'il ne lui a pas valablement été notifié, aucune recherche raisonnable n'ayant été faite pour déterminer son domicile à l'époque, alors que le CSR disposait de son adresse électronique et que la commune de [...] les savait en Libye pour une longue période et que la date de leur retour était connue du Service de la population (SPOP). La recourante prétend n'avoir pas été mise au courant de l'enquête diligentée avant son départ en 2016 et n'avoir pas eu l'occasion de laisser une adresse de contact, de sorte qu'elle n'a jamais été entendue.

b) ba) Selon l'art. 80 al. 1 LP, le créancier au bénéfice d'un jugement exécutoire peut requérir du juge la mainlevée définitive de l'opposition. Les décisions des autorités administratives suisses sont assimilées aux jugements exécutoires (art. 80 al. 2 ch. 2 LP).

Il faut entendre par « décision administrative », au sens de l'art. 80 al. 2 ch. 2 LP, tout acte administratif imposant de manière contraignante la prestation d'une somme d'argent à l'Etat ou à une autre corporation publique (ATF 143 III 162 consid. 2.2.1 et les références citées ; Abbet, *in* Abbet/Veuillet (éd.), La mainlevée de l'opposition, 2^e éd., 2022, n. 127 *ad* art. 80 LP, p. 56). L'auteur de la décision est une autorité détentrice de la puissance publique qui fonde sa compétence sur une norme et qui agit *ès* qualité (ATF 118 la 118 consid. 1b). Une décision

administrative est exécutoire lorsqu'elle n'est plus attaquable par un moyen de droit (opposition, réclamation, recours), lorsque celui-ci n'a pas d'effet suspensif ou que l'effet suspensif lui a été retiré (TF 5A_838/2017 du 19 mars 2018 consid. 3.1 ; Abbet, *op. cit.*, n. 142 *ad art.* 80 LP, pp. 63-64).

La décision doit porter condamnation au paiement d'une somme d'argent en principe chiffrée ou à la fourniture de sûretés d'un montant déterminé (Abbet, *op. cit.*, n. 133 *ad art.* 80 LP, p. 61). La créance doit en outre être exigible lors de l'introduction de la poursuite, soit lors de la notification du commandement de payer (TF 5D_110/2021 du 23 septembre 2021 consid. 4.1 ; 5A_954/2015 du 23 mars 2016 consid. 3.1 ; Abbet, *op. cit.*, n. 22 et 135 *ad art.* 80 LP, pp. 25 et 61).

bb) Aux termes de l'art. 5 al. 2 LASV, l'action sociale est appliquée par le département chargé des affaires sociales, les communes, les associations de communes, le Centre social cantonal (ci-après : CSC), le Centre social d'intégration des réfugiés (ci-après : CSIR) et les organes délégataires. La commune ou l'association de communes confie les tâches d'action sociale à un service communal, respectivement au CSR ou au Centre social intercommunal (ci-après : CSI) (art. 5 al. 3 LASV).

Les communes, les associations de communes, par le biais des CSR ou des CI, le CSC, le CSIR et les organes délégataires ont notamment pour attribution de rendre les décisions en matière de RI (art. 18 al. 1 let. f LASV).

Aux termes de l'art. 43 LASV, l'autorité compétente réclame, par voie de décision, le remboursement des prestations (al. 1). La décision entrée en force est assimilée à un jugement exécutoire au sens de l'art. 80 LP (al. 2).

Selon l'art. 7 al. 1 let. i LASV, l'introduction de la poursuite en vue de l'exécution forcée des décisions entrées en force est de la compétence du département cantonal chargé des affaires sociales, en

l'occurrence la DGCS, organe délégataire dépendant du Département de la santé et de l'action sociale.

bc) Le juge de la mainlevée doit vérifier d'office, sur la base des pièces qu'il appartient à la partie poursuivante de produire, que la décision invoquée comme titre à la mainlevée définitive est assimilée par la loi à un jugement exécutoire au sens de l'art. 80 al. 2 ch. 2 LP, ce qui suppose qu'elle ait été notifiée au poursuivi, avec indication des voie et délai de recours, et que le poursuivi n'ait pas fait usage de son droit de recours ou que son recours ait été définitivement écarté ou rejeté (ATF 141 I 97 consid. 7.1 ; 105 III 43, JdT 1980 II 117). La mention du caractère exécutoire de la décision invoquée peut résulter d'une simple déclaration de l'autorité administrative elle-même, pour autant que le débiteur ne conteste pas avoir reçu la décision (CPF 11 avril 2016/120 ; CPF 26 octobre 2012/421 ; CPF 31 mars 2011/113).

bd) Les décisions qui n'ont pas été valablement notifiées à la personne concernée ne déploient pas d'effets juridiques et n'acquièrent pas force exécutoire. L'autorité supporte le fardeau de la preuve de la notification lorsqu'il est contesté que celle-ci ait bien eu lieu (Abbet, *op. cit.*, n. 147 *ad* art. 80 LP, pp. 65-66). Selon la jurisprudence fédérale, cette preuve peut résulter d'indices ou de l'ensemble des circonstances (ATF 105 III 43 consid. 3 ; TF 5D_62/2014 du 14 octobre 2014 consid. 3.2).

La notification par publication officielle en raison du lieu de séjour inconnu du destinataire est en principe valable (TF 5D_30/2021 du 20 décembre 2021 consid. 2 et 3 ; Abbet, *ibidem*). La notification par voie édictale des décisions administratives à une partie dont le lieu de séjour est inconnu est prévue par l'art. 44 al. 3 let. a LPA-VD (loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008 ; BLV 173.36). Selon l'art. 44a LPA-VD, une autorité peut notifier ses décisions par voie électronique aux parties qui ont donné leur accord explicite à cette communication.

Selon l'art. 52 CPC, quiconque participe à la procédure doit se conformer aux règles de la bonne foi. Ce principe s'adresse à tous les

participants au procès, parties et juge. Il leur impose d'agir de bonne foi et, partant, de ne pas commettre d'abus de droit (TF 4A_590/2016 du 26 janvier 2017 consid. 2.1, publié *in* RSPC 2017 p. 204, avec notes de Constantina et Droese ; 4A_267/2014 du 8 octobre 2014 consid. 4.1, publié *in* RSPC 2015 p. 112).

Le principe de la bonne foi commande en particulier au justiciable ou à l'administré d'agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance de quelque manière que ce soit, de la décision qu'il entend contester (ATF 122 I 97 consid. 3a/aa ; TF 2C_1021/2018 du 26 juillet 2019 consid. 4.2 ; 2C_309/ 2018 du 10 septembre 2018 ; consid. 4.1 ; 2C_408/2016 et 2C_409/2016 du 19 juin 2017 consid. 2.1 et 3.2 ; 2C_827/2015 et 828/2015 du 3 juin 2016 consid. 3.3, non publiés *in* ATF 142 II 411 ; 8C_130/2014 du 22 janvier 2015 consid. 2.3.2, *in* SJ 2015 I 293 ; 1C_15/2016 du 1^{er} septembre 2016 consid. 2.2 et les références citées). Attendre passivement serait en effet contraire au principe de la bonne foi (TF 9C_202/2014 du 11 juillet 2014 consid. 4.2 et les références citées). Cela signifie notamment qu'une décision, fût-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déférée au juge dans un délai raisonnable (TF 2C_160/2019 du 5 novembre 2019 consid. 4.1 ; 1C_311/ 2018 du 2 avril 2019 consid. 3.2 et la référence citée). Il a été jugé qu'un recours déposé plus de six mois après la connaissance de la décision querellée était tardif (TF 8C_130/2014 du 22 janvier 2015 consid. 2.3.3 publié *in* SJ 2015 I 293).

be) Dans la procédure de mainlevée définitive, le juge ne peut ni revoir, ni interpréter le titre de mainlevée qui est produit (ATF 124 III 501 consid. 3a ; 113 III 6 consid. 1b ; TF 5A_770/2011 du 23 janvier 2012 consid. 4.1 ; CPF 2 novembre 2023/189 ; CPF 26 octobre 2020/264 consid. II.d) et n'est pas habilité à remettre en question le bien-fondé de la décision produite en se livrant à des considérations relevant du droit de fond relatives à l'existence matérielle de la créance (ATF 140 III 180 consid. 5.2.1 ; 113 III 6, JdT 1989 II 70).

c) En l'occurrence, dans son recours, la recourante conteste le bien-fondé de la décision de restitution du 16 janvier 2017. Comme elle le relève elle-même toutefois, l'examen du bien-fondé de la décision de restitution précitée ne ressort pas de la compétence du juge de la mainlevée et aurait dû avoir lieu sur recours contre la décision elle-même, que le recourant ne prétend pas avoir exercé. Ce grief doit donc être rejeté.

d) da) Au vu des dispositions légales, de la jurisprudence et de la doctrine citées ci-dessus, il résulte que la décision de restitution du 16 janvier 2017 a été rendue par un organisme communal à qui la puissance publique a été dûment déléguée, que cette décision est précisément chiffrée, largement exigible au moment de l'introduction de la poursuite, frappée d'un sceau du département compétent mentionnant son caractère exécutoire, et a été transmise à la poursuivie en annexe à la requête de mainlevée dans le cadre du délai de déterminations impartis par le juge de paix dans son interpellation du 26 avril 2023.

db) S'agissant de la notification de la décision de restitution du 16 janvier 2017, la preuve de sa notification par publication officielle a été apportée par l'intimé. La recourante soutient toutefois que cette notification ne serait pas valable, car les conditions d'une notification par voie édictale n'auraient pas été réalisées, puisque le CSR savait la recourante et son époux à l'étranger et qu'en outre, ceux-ci avaient communiqué leur adresse électronique au CSR.

Outre le fait que la recourante n'étaye pas ses allégations, on doit retenir de ses déterminations adressées le 25 mai 2023 à la juge de paix, qu'elle et son époux ont été informés par les autorités pénales à leur retour en Suisse en décembre 2021 qu'il leur était reproché d'avoir indûment touché la somme 18'961 fr. 50 du service social. On doit dès lors considérer qu'à partir de ce moment, la recourante et son époux étaient tenus, conformément au principe de la bonne foi en procédure, d'entreprendre des démarches pour se renseigner sur cette situation et avoir accès à la décision rendue le 16 janvier 2017, par exemple en

sollicitant une copie de celle-ci, et de la contester devant l'autorité compétente. L'invocation du grief tiré de l'absence de notification de la décision au stade de la poursuite est donc tardive et le grief doit être écarté. Au demeurant, dans son acte de recours, la recourante fait valoir avoir tenté de se faire entendre auprès de la Conseillère d'Etat Ruiz, du CSR et de la DGCS, en vain, ce qui corrobore la présomption qu'elle a eu connaissance de la décision de restitution largement avant la poursuite en cause et qu'elle n'a donc pas agi en temps utile pour contester le bien-fondé de cette décision devant l'autorité administrative compétente pour connaître d'un éventuel recours. A cet égard, la recourante ne démontre pas, ni même n'invoque qu'un réexamen de la décision de restitution serait en cours, malgré qu'elle se prévaut d'une telle demande.

Partant, la notification de la décision de restitution du 16 janvier 2017 peut être opposée à la recourante, cette décision devant ainsi être considérée comme définitive et exécutoire au moment de l'introduction de la poursuite.

e) Il s'ensuit que le moyen, infondé, doit être rejeté.

III. En conclusion, le recours, manifestement infondé, est rejeté, selon le mode procédural de l'art. 322 *in fine* CPC, et le prononcé attaqué confirmé.

Vu l'issue du recours, les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 540 fr., sont mis à la charge de la recourante, dès lors qu'elle succombe (art. 106 al.1 CPC). Compte tenu de l'octroi de l'assistance judiciaire, ces frais seront provisoirement laissés à la charge de l'Etat.

La recourante, bénéficiaire de l'assistance judiciaire, est tenue au remboursement des frais judiciaires mis provisoirement à la charge de l'Etat, dès qu'elle sera en mesure de le faire (art. 123 CPC). Il incombe au département en charge du recouvrement des créances judiciaires de fixer

le principe et les modalités de ce remboursement (art. 39a CDPJ [Code de droit privé judiciaire vaudois ; BLV 121.02]).

Il n'y a pas lieu d'allouer de dépens, dès lors que l'intimé n'a pas été invité à procéder et agit pour le surplus par le biais de ses services, sans l'assistance d'un mandataire professionnel.

Par ces motifs,
la Cour des poursuites et faillites du Tribunal cantonal,
statuant à huis clos en sa qualité d'autorité
de recours en matière sommaire de poursuites,
p r o n o n c e :

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** Le prononcé est confirmé.
- III.** Les frais judiciaires de deuxième instance, arrêtés à 540 fr. (cinq cent quarante francs), sont mis à la charge de la recourante U._____ et provisoirement laissés à la charge de l'Etat, sans allocation de dépens pour le surplus.
- IV.** La bénéficiaire de l'assistance judiciaire U._____ est tenue de rembourser les frais judiciaires provisoirement mis à la charge de l'Etat, dès qu'elle sera en mesure de le faire (art. 123 CPC).
- V.** L'arrêt est exécutoire.

Le président :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié, par l'envoi de photocopies, à :

- Mme U. _____,
- Direction générale de la cohésion sociale - Unité juridique (pour l'Etat de Vaud).

La Cour des poursuites et faillites considère que la valeur litigieuse est de 18'961 fr. 50.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière civile devant le Tribunal fédéral au sens des art. 72 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral - RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Dans les affaires pécuniaires, le recours en matière civile n'est recevable que si la valeur litigieuse s'élève au moins à 15'000 fr. en matière de droit du travail et de droit du bail à loyer, au moins à 30'000 fr. dans les autres cas, à moins que la contestation ne soulève une question juridique de principe (art. 74 LTF). Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Cet arrêt est communiqué à :

- Mme la Juge de paix du district de la Broye-Vully.

La greffière :