

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Mireille Aubert et consorts tendant à l'instauration d'un pacte civil de solidarité (PACS) cantonal

Résumé

La problématique sous-jacente à la proposition d'instaurer un PACS cantonal doit d'abord être bien délimitée : depuis l'entrée en vigueur de la législation fédérale et cantonale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe le 1er janvier 2007, il s'agit de déterminer, d'une part, dans quelle mesure les personnes – principalement hétérosexuelles – vivant en concubinage sont discriminées par rapport aux couples mariés ou aux partenaires enregistrés sur le plan cantonal et, d'autre part, que pourrait encore faire le Canton sur le plan législatif, voire pratique, pour remédier à ces éventuelles discriminations.

L'historique de cette problématique fait apparaître qu'elle a été examinée par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil depuis plus de 10 ans, notamment à travers les interventions parlementaires de Feu le Député Glardon. L'appréciation faite jusqu'ici a toujours conduit au double constat général suivant : l'instauration d'un véritable partenariat ou d'une "union civile" relève essentiellement du droit fédéral ; ce nonobstant, sur le plan cantonal l'Etat doit veiller à éviter les discriminations injustifiées entre personnes mariées et concubins.

Comme pour conclure cette longue réflexion, un partenariat déployant, à quelques exceptions près, des effets semblables à ceux du mariage a été instauré sur le plan fédéral et mis en oeuvre sur le plan cantonal pour les personnes de même sexe. Dans le même temps, la législation et la pratique cantonales ont évolué dans plusieurs domaines pour tenir compte de la situation des concubins. C'est le cas par exemple dans les domaines de la santé (notion de proches couvrant celle de concubins), judiciaire (dispense de témoigner), pénitentiaire (personne de contact et visite privée), de la prévoyance professionnelle (octroi de prestations pour concubins survivants par la Caisse de pension de l'Etat), voire du personnel de l'Etat (congé au décès du concubin). L'essentiel des discriminations qui subsistent à l'égard des personnes vivant en union libre relèvent dès lors du droit fédéral (droit du bail, de la famille et des successions), mise à part la question sensible des différences fiscales dans l'imposition des couples mariés et des concubins, qui se pose d'ailleurs tant au plan cantonal que fédéral. La comparaison avec d'autres cantons ayant introduit un régime formalisé d'union libre laisse apparaître que ses effets sont quasiment identiques à ceux qui découlent de la réglementation vaudoise actuelle ; c'est essentiellement dans le domaine fiscal que le pacte sollicité pourrait encore déployer des effets cantonaux particuliers, effets qui peuvent s'avérer décisifs quant au choix des particuliers de recourir ou non à un régime cantonal institutionnalisé.

1 INTRODUCTION

1.1 De la motion au postulat

Lors de l'élaboration de la législation d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur le partenariat enregistré, quelques députés de la Commission du Grand Conseil chargée d'examiner le projet du Conseil d'Etat s'étaient interrogés sur le sort des concubins et sur les raisons pour lesquelles ce type de relations ne faisait pas également l'objet d'une législation spécifique. Le 13 décembre 2006, à l'issue de cet examen et peu avant l'adoption par le Grand Conseil de la législation précitée, ces députés ont déposé une motion libellée comme suit:

*"Conformément à l'article 147 de la Loi sur le Grand Conseil, nous proposons au Grand Conseil de charger le Conseil d'Etat de présenter un projet de loi sur la création d'un **Pacte Civil de Solidarité (PACS)** destiné aux couples qui ne peuvent ou ne veulent pas se marier ou se partenariatier mais souhaitent cependant organiser les modalités de leur vie dans un cadre juridique stable.*

La liberté de choisir une autre forme de vie en commun, sans subir de discrimination, est garantie par les articles 14 al. 2 et 10 al. 2 de la Constitution vaudoise.

Nous espérons que le Grand Conseil accueillera favorablement cette motion qui répond à une demande très forte de nombreux couples, principalement hétérosexuels, de notre canton.

Les commissaires socialistes, Mireille Aubert, Ada Marra, Jean-Claude Piguët, Monique Weber-Jobé, popiste, Hélène Grand, et vert, Jean-Marc Chollet, de la commission chargée d'étudier l'EMPL d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur le partenariat, ont signé la motion."

Développée en plénum le 9 janvier 2007, cette motion a été renvoyée en commission ^[1]. Transformée en postulat lors des travaux de la commission, elle a été envoyée au Conseil d'Etat le 4 septembre 2007.

[1]BGC Janvier-Février 2007, 7386ss

1.2 Remarques préliminaires

Dans son rapport sur la prise en compte de la mention transformée en postulat, la Commission du Grand Conseil fait état des informations que lui avaient fournies les représentants de l'Etat ; elle conclut à l'utilité d'établir un inventaire des dispositions légales réparties dans diverses lois cantonales, voire fédérales. Elle estime en outre qu'un tel état des lieux permettrait une prise de conscience dans les services concernés.

Le présent rapport présente la synthèse des résultats de l'investigation souhaitée par la Commission du Grand Conseil et menée auprès de l'ensemble des services de l'Etat. Ceux-ci ont fourni des indications non seulement sur les textes légaux ou les directives traitant de la situation des concubins dans leurs domaines d'activités respectifs mais également sur les cas qu'ils rencontrent dans leur pratique (fréquence, difficultés, pistes pour d'éventuelles améliorations).

Les administrations d'autres cantons qui ont adopté des dispositifs spécifiques à l'intention des concubins ont également été sollicitées pour compléter l'information souhaitée par le Grand Conseil.

2 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT

2.1 Informations générales

2.1.1 Bref historique

Le Grand Conseil, principalement par Feu le député Michel Glardon, a interpellé le Conseil d'Etat à ce sujet il y a plus de 10 ans déjà. Dans une réponse à une interpellation du député précité sur la reconnaissance du "partenariat" ou de "l'union civile" pour les couples non mariés hétéro- ou homosexuels, le Conseil d'Etat avait déjà procédé à une évaluation des pratiques dans l'administration cantonale et avait indiqué qu'il "*cherchera dès lors à résoudre toute discrimination de cette forme de vie commune qui pourrait se révéler au niveau cantonal et qui ne trouverait pas de justification particulière*"^[2].

[2]BGC Septembre 1999, 3920 ss

Le Conseil d'Etat a ensuite chargé un groupe de travail d'examiner les discriminations des couples non mariés au niveau cantonal. En mars 2002, en réponse à la résolution Glardon qui avait été adoptée à la suite de la réponse à l'interpellation susmentionnée, le Conseil d'Etat a informé le Grand Conseil des constatations faites par le Groupe de travail et des recommandations qu'il avait décidé de mettre en œuvre. Dans l'ensemble, le Groupe de travail avait procédé à un état des lieux dans divers domaines d'activité (santé, pénitentiaire, prévoyance professionnelle, etc.). Il avait conclu que, hormis la situation des concubins homosexuels dont la situation était en voie d'être réglementée par le droit fédéral, les couples non mariés ne faisaient pas l'objet de discriminations majeures au niveau cantonal. Il observait encore que les principales améliorations qui pourraient être apportées à cette forme de vie en commun relevaient du droit fédéral. Sur la base de cet examen, le Conseil d'Etat avait pu "constater que les discriminations qui pourraient concerner les couples non mariés sont relativement modestes". Il indiquait alors au Grand conseil que certaines modifications législatives et de nouvelles directives étaient prévues pour améliorer encore leur situation. Les changements annoncés ont eu lieu et sont exposés ci-dessous dans l'exposé de la situation actuelle sur cette question.

2.1.2 Le PACS et le partenariat enregistré : clarification

Une confusion existe parfois dans la référence aux deux types de relations de couples que constituent le partenariat enregistré et le PACS ; c'est pourquoi il convient ici de clarifier ces deux notions.

Ce que l'on appelle communément le PACS est fondamentalement différent du partenariat enregistré. Le PACS constitue en effet un contrat privé, avec des effets très limités sur les relations avec les institutions étatiques et avec des tiers. Il peut concerner tant des personnes du même sexe que des personnes de sexe opposé et il n'existe pas en Suisse sur le plan national.

En revanche, le partenariat enregistré du droit suisse constitue un quasi mariage pour les personnes de même sexe. En effet, hormis l'interdiction d'adoption et de procréation assistée et quelques points de détail, les personnes liées par un partenariat enregistré bénéficient, en Suisse, des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations que des personnes mariées, que ce soit dans leurs relations réciproques (p.ex. obligation d'assistance) ou avec les tiers (p.ex. bailleurs), voire vis-à-vis des collectivités publiques (p.ex. impôts).

Dans la situation actuelle du droit fédéral et cantonal, les concubins, qu'ils soient hétérosexuels ou homosexuels, se trouvent donc dans notre pays face à la même alternative : vont-ils se lier par une forme d'union entièrement réglementée (le mariage ou le partenariat enregistré) ? Ou veulent-ils rester dans une forme d'union libre qui, comme on le verra plus loin, fait déjà l'objet d'une certaine réglementation, moins poussée cependant que le mariage ou le partenariat enregistré ? De la sorte, la question de l'opportunité, pour les autorités, d'instaurer en Suisse ou dans un canton une forme de

PACS à l'attention des personnes vivant en concubinage, se pose de la même façon qu'il s'agisse de concubins de sexe opposé ou du même sexe. Il n'y a dès lors pas lieu, dans notre pays, d'opposer sur cette question les partenaires enregistrés aux concubins hétérosexuels, mais bien plutôt les formes d'unions institutionnalisées (mariage et partenariat enregistré), d'une part, et les formes d'union libre (concubinage), d'autre part.

Cela étant, lors de l'adoption de la législation fédérale et cantonale (en tous cas pour Vaud) sur le partenariat enregistré, les relations entre concubins ont été partiellement prises en compte et ont fait l'objet de règles spécifiques sur trois points : le droit de refuser de témoigner devant les autorités judiciaires, les incompatibilités (impossibilité pour les concubins de siéger dans une même autorité ou dans d'autres fonctions déterminées) et l'obligation de se récuser (ne pas se prononcer en tant que membre d'une autorité lors du traitement du dossier du concubin). Il s'est agi alors, dans ces trois domaines jugés fondamentaux, d'étendre également aux personnes vivant durablement en couple les régimes s'appliquant désormais aux personnes qui se lient par un partenariat enregistré comme à celles qui se marient. Cette extension limitée aux domaines précités constitue d'ailleurs l'une des raisons qui ont conduit les députés motionnaires à intervenir dans le but que la situation des concubins fasse l'objet d'une réglementation accrue.

2.2 Inventaire des dispositions cantonales existantes

Selon l'article 14 alinéa 2 de la Constitution vaudoise, *"la liberté de choisir une autre forme de vie en commun est reconnue"*. Comme l'indique le Commentaire de ladite Constitution ^[3], *"les autres formes de vie en commun visées sont des communautés de vie durables (partenariat hétérosexuel ou homosexuel, familles monoparentales, etc.)"*. Selon son concepteur, cette disposition constitutionnelle *"impose au législateur cantonal de ne pas faire de discriminations injustifiées entre les couples mariés et les personnes ayant choisi d'autres formes de vie en commun"*^[4]. Il ne s'agit dès lors pas d'assurer formellement l'égalité entre les statuts de mariés et de concubins, comme l'a revendiqué la motionnaire lors du développement de cet objet, ni d'interdire toute différence de traitement, mais d'éviter, comme l'indique le Commentaire de la Constitution, des discriminations qui n'apparaissent pas justifiées.

[3] Commentaire du projet de Constitution, Assemblée constituante du Canton de Vaud, Mai 2002, p. 7.

[4] Ibidem.

Une analyse synthétique de la situation juridique et pratique des concubins dans le Canton permet de se rendre compte que, dans les domaines d'activités relevant de la compétence cantonale, nombre de discriminations à leur égard ont été supprimées, ou à tout le moins atténuées, ces dernières années. En outre, pour la plupart des discriminations qui subsistent, le Canton ne peut pas intervenir car celles-ci relèvent du droit fédéral, mis à part le domaine fiscal. On peut le constater en reprenant, d'une part, les situations évoquées par les motionnaires et, d'autre part, celles évoquées par le Conseil d'Etat en 2002 dans sa réponse à la résolution Glardon, soit:

les situations citées lors du développement de la motion

- la femme forcée de "quitter le logement" et de trouver un travail qui ne lui permettait pas d'assumer un nouveau loyer – ou la personne qui se voit "éjectée comme un ou une malpropre" – lors du décès du concubin : la protection qui pourrait être apportée pour lui permettre de rester dans ce logement, voire de revendiquer un statut d'héritier et une part d'héritage, relève exclusivement du droit fédéral. Il s'agirait soit de modifier les dispositions relatives au droit du bail (Code des obligations), soit celles qui concernent le droit des successions (Code civil), sous réserve de dispositions plus favorables qui pourraient exister en matière de prévoyance professionnelle et qui seront exposées plus loin ;
- l'"interdiction de visiter son compagnon ou sa compagne hospitalisée" : dans les dispositions

de la loi du 29 mai 1985 sur la santé publique (LSP, RSV800.01), en vigueur depuis septembre 2002, c'est la notion de "proches" qui s'est imposée. Cette loi garantit en particulier à tout patient "le soutien de ses proches et le maintien du contact avec son entourage" (art. 20a LSP). Ainsi, du point de vue juridique et selon les directives des établissements hospitaliers, les concubins sont traités en matière de visites de la même manière que les couples mariés. On relèvera aussi que tout patient peut désigner un représentant thérapeutique, qui pourra en particulier se prononcer à sa place sur le choix des soins à lui prodiguer dans des situations données où il ne serait plus en mesure d'exprimer sa volonté (art. 23a ss LSP). Ce représentant thérapeutique peut être tant le conjoint que le concubin ou toute autre personne^[5];

[5] En ce qui concerne l'information du public, il convient de signaler que le site internet de l'Etat de Vaud présente les droits des proches en matière de santé et expose ce que l'on entend par "proches", soit " les personnes qui connaissent bien le patient en raison de leur lien de parenté ou d'amitié avec lui et qui démontre un intérêt pour sa situation. [...] Il peut donc s'agir d'un membre de votre famille, mais aussi de votre concubin [...]". Voir <http://www.vd.ch/fr/themes/sante-social/droits-des-patients/>.

- "la situation délicate des couples non mariés avec enfant qui envisagent l'avenir avec angoisse" : on ne voit pas bien quelle situation est spécifiquement visée. Quoiqu'il en soit, il faut relever que le Code civil suisse tient compte de cet état de fait en prévoyant, depuis le 1er janvier 2000, la possibilité d'attribuer l'autorité parentale conjointe aux parents non mariés d'un enfant (art. 298a CC). Pour le surplus, les services de l'Etat, comme par exemple celui de la protection de la jeunesse, se soucient en premier lieu du bien-être et de l'éventuel besoin de protection de l'enfant, sans égard au statut d'état civil des parents ;

les autres situations évoquées dans la réponse à la résolution Glardon

- la question de la dispense de témoigner pour concubins a été réglementée lors de l'introduction du partenariat enregistré. En effet, à l'instar du droit fédéral, le droit vaudois a profité de cette évolution pour étendre cette dispense non seulement aux partenaires enregistrés mais également aux "personnes menant de fait une vie de couple", tant dans sa procédure civile (art. 197 CPC) que pénale (art. 194 CPP). C'est le lieu de relever qu'avec l'unification des procédures civile et pénale sur le plan national, le contenu de ces dispositions se retrouvera dans les nouveaux codes respectifs dont l'entrée en vigueur est fixée au 1er janvier 2011, soit dans le Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC)^[6] et dans le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)^[7];

[6] Voir FF 2009 21. L'article 165 alinéa 1 lettre a CPC dispose qu'a droit de refuser de collaborer "le conjoint d'une partie [...] ou la personne qui mène de fait une vie de couple avec elle". L'article 47 CPC procède de la même idée pour ce qui est de la récusation, en la prévoyant notamment lorsque les magistrats et les fonctionnaires judiciaires mènent de fait une vie de couple avec une partie, son représentant ou une personne qui a agi dans la même cause comme membre de l'autorité précédente.

[7] Voir FF 2007 6583. L'article 168 alinéa 1 lettre a CPP accorde le droit de refuser de témoigner à "l'époux du prévenu ou la personne qui mène de fait une vie de couple avec lui", tandis que l'article 169 alinéa 2 dispose que toute personne "peut également refuser de témoigner si ses déclarations sont susceptibles de mettre en cause un proche au sens de l'art. 168, al. 1 à 3", sous réserve de ce que la procédure pénale ne porte pas sur certaines infractions déterminées. Là également, la récusation est notamment prévue lorsqu'une personne exerçant une fonction au sein d'une autorité pénale "mène de fait une vie de couple avec une partie, son conseil juridique ou avec une personne qui a agi dans la même cause en tant que membre de l'autorité inférieure" (art. 56 let. c CPP).

- dans le domaine pénitentiaire, le règlement du 24 janvier 2007 sur le statut des condamnés exécutant une peine privative de liberté et les régimes de détention applicables (RSV 340.01.1) ne fait pas de distinction entre personnes mariées ou concubines, tant dans le choix par les condamnés d'une personne de contact (art. 12), que pour les visites familiales (art. 82) ou les rencontres privées (dites communément "intimes", art. 83). Dans ce dernier cas, il est seulement prévu que "*pour bénéficier d'une rencontre privée, les condamnés doivent justifier d'une relation stable, antérieure à leur incarcération, avec leur partenaire. Si la relation n'est pas antérieure à leur incarcération, elle doit, au moment où la rencontre*

privée est sollicitée, durer depuis six mois au moins" ;

- pour ce qui est de la prévoyance professionnelle, la législation a aussi évolué de façon favorable aux concubins avec l'entrée en vigueur, en 2005, d'une disposition qui permet aux institutions de prévoyance d'inclure parmi les bénéficiaires de prestations pour survivants tant "*la personne à charge du défunt*" que "*la personne qui a formé avec ce dernier une communauté de vie ininterrompue d'au moins cinq ans avant le décès ou qui doit subvenir à l'entretien d'un ou de plusieurs enfants communs*" (art. 25a LPP). Sur le plan cantonal, l'Etat a anticipé cette ouverture en introduisant, dès 2003, les prestations pour concubin survivant (art. 29 et 65a LCP). En outre, il ne manque pas d'informer ses collaboratrices et collaborateurs du droit de leur concubin-e à une pension s'ils ou si elles venaient à décéder^[8]. Pour le surplus, il peut, par l'intermédiaire de l'Autorité de surveillance des fondations, autoriser les caisses de pension actives sur le plan cantonal à en faire de même mais ne peut pas le leur imposer ;

[8] Voir La Gazette n° 184 du 3 avril 2007, rubrique "Pratique" intitulée "Concubinage : quelle pension pour le (la) survivante ?", p. 2.

- dans la loi sur l'action sociale vaudoise en vigueur depuis 2006, l'application du principe de prise en compte des revenus du conjoint a été étendue au concubin (art. 31 et 37 LASV), ce dernier terme ayant été remplacé par "personne menant de fait une vie de couple" lors de l'introduction de la législation sur les partenaires enregistrés ;
- pour le reste et comme en 2002, la situation des couples non mariés dans le domaine migratoire relève exclusivement du droit fédéral et de la compétence des autorités fédérales, l'autorité cantonale tentant de cas en cas de proposer à l'autorité fédérale des solutions pour des cas de rigueur.

Autres situations

Les législations fédérale et cantonale ont été récemment modifiées en vue d'améliorer la protection des victimes de violence domestique. Depuis le 1er juillet 2007, l'article 28b CC permet à la victime de violence, menaces ou harcèlement de requérir de la justice civile des mesures de protection, comme l'interdiction pour l'auteur de violence de fréquenter un périmètre donné, de l'approcher ou de prendre contact avec elle. Comme l'indiquait expressément le Conseil d'Etat dans son communiqué de presse du 22 avril 2008 relatif au projet de loi cantonale d'application des modifications du Code civil suisse en la matière^[9], "*cette mesure s'applique à toutes les communautés de vie : couple marié, concubinage, partenariat enregistré, couple hétérosexuel ou homosexuel [...]*". Les règles de compétence et de procédure permettant de concrétiser cette protection figurent actuellement aux articles 26a et suivants de la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse (LVCC, RSV 211.01). Elles sont reprises, avec quelques adaptations aux nouvelles règles de la procédure civile fédérale unifiée, aux articles 48 à 51 du nouveau Code de droit privé judiciaire vaudois du 12 janvier 2010 (CDPJV), qui entrera en vigueur le 1er janvier 2011^[10].

[9] EMPL 67 – Avril 2008 / Exposé des motifs et projet de loi d'application des modifications du Code civil suisse concernant la protection de la personnalité en cas de violence, de menaces ou de harcèlement et modifiant la loi du 30 novembre 1910 d'introduction dans le Canton de Vaud du Code civil suisse.

[10] Le texte du CDPJV a été publié dans la FAO du 26.01.2010.

La législation cantonale règle encore diverses situations de "ménage commun", cette dernière notion pouvant alors de cas en cas être plus large que celle de "concubins" (p.ex. parent-enfant, frères-sœurs, etc.). La situation des concubins est cependant encore spécifiquement visée dans les cas suivants :

- l'ancienne loi cantonale sur les allocations familiales réglementait explicitement le droit à l'allocation des parents non mariés faisant ménage commun (art. 14 al. 1 ch. 3 LAlloc)^[11]. La loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam, RS 836.2), a introduit une réglementation nationale dans ce domaine, notamment concernant la détermination des

ayants droit (art. 4) et le concours de droits (art. 7) ^[12]. Il en a résulté que la nouvelle loi du 23 septembre 2008 d'application (dans le Canton de Vaud) de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille (LVLFam, RSV 836.01, qui a abrogé la LAlloc) ne contient plus de référence explicite à la situation des parents non mariés, sans que celle-ci n'en soit péjorée pour autant. Cela dit, les parents non mariés ont également bénéficié de l'évolution des prestations pour famille sur le plan fédéral et cantonal (personnes exerçant une activité lucrative salariée ou sans activité lucrative), de même que sur le seul plan cantonal (personnes exerçant une activité lucrative indépendante, allocation de maternité, pour familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile, aides du fonds cantonal pour familles) ;

[11] Article 14 LAlloc 1. Le droit à l'allocation familiale appartient en priorité au travailleur désigné dans l'ordre suivant (ch. 3). Pour les parents non mariés : si les parents font ménage commun, le droit à l'allocation est réglé comme si les parents étaient mariés ; s'ils ne font pas ménage commun, le droit appartient au parent qui détient l'autorité parentale.

[12] Voir en particulier le rapport complémentaire de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national sur l'initiative parlementaire Prestation familiales, du 8 décembre 2004, FF 2004 6459. Dans le commentaire de l'article 7 lettre d de la loi relatif au concours de droits, il y est notamment expliqué que cette disposition "s'applique aux parents qui partagent l'autorité parentale et vivent ensemble avec l'enfant, qu'ils soient mariés ou non" (FF 2004, p. 6478).

- le règlement d'application de la loi sur le personnel de l'Etat accorde un congé de 3 jours en cas de décès du concubin, soit de la même durée qu'en cas de décès du conjoint ou du partenaire enregistré (art. 83 al. 1 RLPers). Dans d'autres cas de congé, il ne distingue pas la situation des parents mariés et non mariés.

En fin de compte, force est de constater que le Canton ne dispose que d'une faible marge de manœuvre supplémentaire pour réduire encore les différences qui existent, sur le plan cantonal, entre les couples mariés ou les partenaires enregistrés et les concubins. Une des principales exceptions qui subsistent relève du droit fiscal, avec une possible amélioration pour les concubins dans le domaine de l'impôt sur les donations et les successions (exonération), difficile cependant de dissocier d'une possible détérioration résultant d'une imposition sur le revenu et la fortune égale à celle des couples mariés (cumul des revenus et de la fortune). Cela dit, même dans ce domaine il existe une réglementation relative aux parents non mariés vivant en ménage commun, qui détermine l'attribution du quotient familial et par enfant dans ces cas-là ^[13].

[13] Voir le règlement du 11 janvier 2006 remplaçant provisoirement le règlement du 11 décembre 2000 sur l'imposition de la famille (RIFam, RSV 642.11.3), en particulier les articles 10 et suivants relatifs aux parents non mariés vivant en ménage commun, ainsi que, en matière d'impôt fédéral direct, la circulaire de l'Administration fédérale des contributions du 20 janvier 2000 sur l'imposition de la famille.

2.3 Etat des lieux dans l'administration cantonale

2.3.1 Inventaire des situations

Une enquête a été menée auprès de tous les services de l'Etat, avec l'envoi d'un questionnaire leur demandant s'il leur arrive de gérer des cas dans lesquels la situation de concubinage est invoquée par les administrés pour obtenir un traitement spécifique – le cas échéant, avec quelle fréquence et pour quel type de cas – et les priant d'indiquer si des bases légales et réglementaires, des directives ou des circulaires internes à ce sujet existaient dans leur domaine d'activité. Ils ont également été invités à indiquer si, à leur connaissance, la réglementation actuelle suscite des plaintes et s'ils estiment que cette réglementation devrait être complétée.

Les services se sont déterminés soit pour l'ensemble des entités (p.ex. offices) qui la composent, soit par chacune de ces entités.

2.3.2 Constats

Une vingtaine d'entités ont indiqué qu'elles n'ont jamais été sollicitées spécifiquement pour des situations de concubinage, et ce, même si certains aspects de leurs domaines d'activités peuvent être traités par des dispositions légales ou réglementaires fédérales ou cantonales permettant de tenir compte de ces situations. Il convient d'observer que les dispositions en question consistent en des normes générales, telles que celles relatives au personnel de l'Etat (congrés spéciaux / prévoyance professionnelle) ou à l'autorité parentale conjointe (voir supra point 2.2).

Les entités consultées ont fait part des informations particulières suivantes sur des situations de concubinage :

- le nombre de situations traitées spécifiquement varie selon le type d'activités, s'échelonnant – en moyenne – de moins d'une par an à moins d'une dizaine, à plusieurs dizaines, voire plusieurs centaines ou un nombre indéterminé sur une année ;
- dans le domaine de l'agriculture, il arrive, à peine une fois par année, que des concubins exploitant plusieurs unités de production demandent à être considérés comme des co-exploitants d'une seule exploitation, ce qui est admissible selon l'article 2, alinéa 3 de l'Ordonnance du 7 décembre 1998 sur la terminologie agricole et la reconnaissance des formes d'exploitation (ordonnance sur la terminologie agricole, OTerm, RS 910.91). A signaler que cette reconnaissance de co-exploitants concubins s'applique également dans le domaine des paiements directs, selon l'article 2, alinéa 1 bis de l'Ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs versés dans l'agriculture (OPD, RS 910.13) ;
- un peu moins d'une dizaine de demandes d'indemnisation ou de réparation morale suite au décès du concubin sont présentées en moyenne par année au Service juridique et législatif (SJL), qui peut y donner suite en se fondant sur l'article 1er, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI, RS). Telle que révisée le 23 mars 2007 et entrée en vigueur le 1er janvier 2009 cette disposition étend le droit à une telle aide non seulement aux parents directs de la victime mais également aux "*autres personnes unies à elle par des liens analogues (proches)*", cette dernière catégorie incluant les concubins. Cette extension est d'ailleurs explicitée dans les recommandations relatives à l'application de la LAVI, selon lesquelles les "*personnes assimilées à la victime sont : la conjointe, le conjoint, la partenaire ou le partenaire enregistré(e), la concubine, le concubin [...]*" ^[14];

[14] CDAS_Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales – Recommandations de la Conférence suisses des officiers de liaison LAVI (CSOL-LAVI) pour l'application de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI), du 21 janvier 2010, point 2.2.

- en cas de décès d'un collaborateur de l'Etat, le versement d'une indemnité au concubin, assimilé à un proche au sens de la directive en la matière ^[15], survient moins d'une dizaine de fois par année, selon le SPEV ;

[15] Directive d'application de la LPers n° 54 – Usages funéraires, chiffre 7.

- la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (CPEV) fait état de l'existence de moins d'une dizaine de prestations en cas de décès octroyées en moyenne par an sur la base des articles 20a LPP et 65a LCP et du Règlement de la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud édité par le Conseil d'administration (cf. supra point 2.2). La CPEV précise qu'à cette fin, les concubins survivants doivent fournir différents documents et informations probatoires, que certains d'entre eux trouvent parfois compliqués à produire ;
- en matière d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale, l'aide accordée au couple tient compte de la situation de personnes vivant durablement en ménage commun et, dans une communauté économique dont l'un des membres demeure à domicile, l'aide accordée doit garantir à ce dernier le maintien d'un pouvoir d'achat raisonnable ^[16];

[16] Voir articles 30 de la loi du 24 janvier 2006 d'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale (LAPRAMS, RSV 850.11) et 40 de son règlement d'application (RLAPRAMS, RSV 850.11.1).

- en revanche, de nombreux assurés qui entendent bénéficier de subsides pour le paiement des primes d'assurance-maladie et qui vivent en concubinage invoquent l'absence de ménage commun pour éviter que le revenu de leur concubin soit pris en compte au sens des dispositions de la législation cantonale en la matière ^[17]. Le service en charge de cette question (SASH) relève les difficultés pratiques concernant le contrôle et l'apport de la preuve relative à l'existence d'un concubinage ;

[17] Voir les articles 9 et suivants de la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LVLAMal, RSV 832.01) et l'art. 18 du règlement concernant la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (RLVLAMal) RS 832.01.1.

- dans le domaine de la police des étrangers, le Service de l'emploi et celui de la population indiquent recevoir plusieurs dizaines de demandes de permis de séjour par regroupement familial et/ou de travail en faveur de concubins. Cela étant, les dispositions légales relèvent dans ce domaine exclusivement du droit fédéral et sont appliquées de façon restrictives par les autorités fédérales qui conservent les compétences décisionnelles ou d'approbation. Or ces dispositions ne traitent pas spécifiquement de la situation des concubins et ne leur accordent pas les droits à un titre de séjour, qu'elles réservent exclusivement aux conjoints ou aux personnes liées par un partenariat enregistré. Quelques situations de concubinage durable peuvent cependant être considérées comme des "*cas individuels d'une extrême gravité*" au sens de l'article 30, alinéa 1, lettre b LEtr, qui justifie l'octroi exceptionnel d'une autorisation de séjour par l'autorité fédérale, sur proposition du Canton, en dérogation aux conditions générales d'admission. La présence d'enfants communs de parents non mariés constitue un autre cas justifiant une telle exception, fondée sur l'article 8 de la Convention du Conseil de l'Europe du 8 juin 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH, RS 0.101) qui impose le droit au respect de la vie privée et familiale ^[18] ;

[18] ATF 120 Ib 257 consid. 1d p. 261.

- en matière d'asile, dans le cas de regroupement familial les personnes qui vivent en concubinage durable avec un réfugié reconnu sont assimilés à des conjoints et disposent ainsi du droit à une autorisation de séjour en vertu du droit fédéral ^[19]. Là aussi, l'exception peut être étendue en cas d'enfants communs des concubins dont l'un est réfugié reconnu. Pour le surplus, le droit fédéral en la matière ne permet d'accorder des autorisations liées à un regroupement familial – que ce soit durant le traitement de la demande d'asile ou après l'octroi d'une admission provisoire – qu'aux conjoints mariés, excluant ainsi tant juridiquement que dans la pratique les personnes vivant en concubinage. Dans les cas plus spécifiques de demande de changement du canton d'attribution, un préavis cantonal ne peut être donné que pour la famille proche du requérant, soit en particulier pour le conjoint et non pas pour le concubin, sauf, selon la pratique, s'il existe déjà une promesse de mariage. Dans le domaine de la prise en charge cantonale des requérants d'asile, l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) indique traiter quelques dizaines de situations nouvelles par année, qui portent sur le regroupement de concubins dans un même logement, dont la concrétisation aura aussi pour effet de modifier les prestations d'assistance pour tenir compte de la situation de concubinage. Des directives en la matière figurent dans son Guide d'assistance, adopté par le Département de l'intérieur ;

[19] Voir les articles 51, alinéa 2 de la loi du 28 juin 1988 sur l'asile (LAsi, RS 142.31) et 37 et 38 de l'ordonnance 1 du 11 août 1999 sur l'asile relative à la procédure (OA1, RS 142.311).

- la Police cantonale signale être confrontée annuellement à des centaines de situations dans lesquelles il importe de tenir compte de l'existence d'un concubinage. Il s'agit globalement de cas de violence domestique et de situations dans lesquelles il y a lieu de tenir compte du droit de refuser de témoigner en cas d'implication d'un concubin (voir supra point 2.2). La police relève également les cas dans lesquels une poursuite pénale a lieu d'office, qui couvrent des infractions spécifiques commises par des auteurs qui vivent – comme par exemple les concubins - en ménage commun avec les victimes ^[20];

[20] Voir notamment les articles 123 (lésions corporelles simples), 126 (voies de fait) et 180 (menaces) du Code pénal suisse (CP).

- le Service de l'économie, du logement et du tourisme (SELT) traite annuellement de quelques centaines de demandes d' appartements subventionnés émanant de couples vivant en concubinage, avec ou sans enfants. Qu'il s'agisse d'appartements construits ou rénovés avec l'aide des pouvoirs publics ou de logements à loyers modérés, les couples ou ménages qui peuvent en bénéficier au sens de la réglementation vaudoise comprennent les personnes vivant en concubinage durable ^[21];

[21] Voir l'article 3 du règlement du 24 juillet 1991 sur les conditions d'occupation des logements construits ou rénovés avec l'appui financier des pouvoirs publics (RCOL, RSV 840.11.2) et l'article 4 du règlement du 17 janvier 2007 sur les conditions d'occupation des logements à loyers modérés (RCOLL, RSV 840.11.2.5).

- dans le cadre de la reprise d'un établissement soumis à la législation sur les auberges et débits de boissons ^[22], le SELT est aussi fréquemment confronté à des demandes émanant d'un repreneur qui vivait en concubinage avec le défunt titulaire de l'autorisation d'exercer. Il indique pouvoir traiter ces demandes sans susciter de plainte émanant des concubins ;

[22] Voir les articles 38 de la loi du 26 mars 2002 sur les auberges et débits de boissons (LADB, RSV 935.31) et 66 de son règlement d'application du 9 décembre 2009 (RLADB, RSV 935.31.1).

- l'Administration cantonale des impôts (ACI) rappelle l'existence de dispositions fiscales régissant le régime d'imposition des concubins, notamment en présence d'enfants ^[23];

[23] Voir supra point 2.2 in fine, note 13.

Une partie de ces entités considèrent qu'un PACS pourrait certes dans quelques cas apporter une clarification juridique pour les administrés qui seraient tentés de recourir formellement à une telle institution ; cela n'empêcherait cependant pas pour autant que la situation informelle et fréquente de ceux qui y renonceraient tout en vivant en concubinage devrait continuer à être gérée de cas en cas, en fonction de l'existence ou non de dispositions légales fédérales et/ou cantonales.

2.4 Pratique particulière des services

Il arrive qu'un service de l'Etat adopte, dans un cas particulier, une position idoine en matière de concubinage dans un domaine qui ne fait pas l'objet d'une réglementation spécifique, démontrant ainsi une prédisposition favorable de l'administration cantonale face à ce type de relation de couple. Ce fut le cas, par exemple, en ce qui concerne le droit d'être inhumé près de son concubin.

En effet, récemment appelée à se prononcer sur un recours déposé contre une autorisation donnée par le Service de la santé publique (SSP) d'exhumer les restes mortels d'une personne à la suite d'une requête de sa compagne qui se fondait sur une volonté du défunt d'être inhumé dans un endroit proche de sa compagne, la Cour de droit public et administratif du Tribunal cantonal (CDAP) a confirmé ladite autorisation, et ce, contre l'avis de parents directs du défunt qui avaient recouru contre cette décision ^[24]. Tant le SSP que la CDAP ont notamment retenu que, outre la reconnaissance de la liberté du défunt de choisir le mode et le lieu d'inhumation, l'intérêt de la compagne à pouvoir se recueillir auprès de son défunt compagnon primait celui des recourants, dès lors qu'elle entretenait une relation beaucoup plus étroite avec le défunt que les recourants. Le Tribunal fédéral a confirmé le bien-fondé de cette autorisation et ses motifs ^[25].

[24] Arrêt du 12 août 2009, GE 2009.0076.

[25] Arrêt du 4 février 2010, IC_430/2009.

2.5 Prise en compte du concubinage dans l'élaboration du droit cantonal

Autant que faire se peut, le Conseil d'Etat tient compte de l'existence de couples non mariés, afin que leur situation soit traitée de façon semblable à celle des couples mariés et des partenaires enregistrés dans les nouvelles dispositions légales qu'il propose d'adopter. A titre d'exemples récents de cette pratique, on peut citer :

- le projet de loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam) du 14 avril 2010^[26] réserve **des nouvelles prestations pour familles** aux personnes faisant ménage commun avec des enfants de moins de 16 ans, qu'il s'agisse d'enfants de parents mariés, d'enfants du conjoint, du partenaire enregistré ou du concubin^[27];

[26] Exposé des motifs sur la stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté et projets de lois sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam) et modifiant deux autres lois (EMPL/PD 288– Avril 2010.

[27] Voir articles 3, 5 et 7 du projet LPCFam.

- le projet de loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHaPSV) visant l'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU), présenté dans le communiqué de presse du 19 avril 2010, prévoit que l'unité économique de référence (UER) comprend aussi le partenaire vivant en ménage commun avec la personne titulaire du droit ainsi que les enfants majeurs économiquement dépendants, en lien de filiation avec la personne titulaire du droit, son conjoint ou son partenaire enregistré, ou avec la personne avec qui elle vit en ménage commun (art. 10 al. 1 du projet LHaPSV). Toutefois, dans le cadre des exceptions réservées par la loi (art. 10 al. 2 du projet LHaPSV), le Conseil d'Etat indique que l'UER ne tiendra pas compte du concubin s'il n'existe pas d'enfant commun dans le cas de l'assistance et du recouvrement des pensions alimentaires, alors que d'autres régimes se limitent à prendre également en considération les revenus du conjoint ou du partenaire enregistré^[28].

[28] Exposé des motifs et projets de lois sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises (LHaPSV) et modifiant neuf autres lois cantonales – Avril 2010, pt 2.2.3 - Détermination de l'UER, p. 14.

2.6 Position du Conseil d'Etat concernant l'évolution du droit fédéral

Lorsqu'il est consulté dans le cadre de l'évolution du droit fédéral, le gouvernement cantonal ne manque pas de prendre en compte la situation des concubins. Ce fut en particulier le cas dans sa réponse à la consultation sur la modification du droit fédéral concernant l'autorité parentale.

Dans sa réponse du 29 avril 2009 à une consultation sur l'avant-projet du Conseil fédéral modifiant le Code civil en matière d' autorité parentale^[29], le Conseil d'Etat s'est déclaré favorable à l'institution de ce principe pour les couples divorcés ainsi que pour les couples non mariés^[30]. A cette occasion, il a défendu le point de vue selon lequel, *"le principe de l'autorité parentale conjointe traduit une évolution de la société et correspond à la situation des familles à l'heure actuelle. [Le Conseil d'Etat] est donc favorable à la solution proposée par l'avant-projet et à l'institution du principe de l'autorité parentale conjointe tant en cas de divorce qu'en cas de naissance hors mariage"*.

[29] Rapport du Conseil fédéral relatif à la révision du code civil (autorité parentale) et du code pénal (art. 220) – Mai 2009.

[30] Site internet de l'Etat de Vaud – Décisions du Conseil d'Etat du 22 avril 2009.

2.7 Situation dans d'autres cantons

Trois cantons – GE, NE et ZH – ont introduit une législation sur les partenaires homosexuels ou hétérosexuels. D'autres cantons, par exemple Bâle et Berne, avaient envisagé de le faire. Cependant, à l'instar de ce qui s'est passé dans le Canton de Vaud, ils ont attendu la loi fédérale sur le partenariat enregistré depuis l'acceptation de la loi précitée ; ils n'ont pas fait part d'une intention de légiférer sur les seuls concubins.

La situation dans les cantons qui ont adopté leur propre loi est actuellement la suivante.

Genève

La loi genevoise du 15 février 2001 sur le partenariat (RSG E 1 27) est entrée en vigueur en mai 2001. Dans son principe, la loi accorde le *"droit pour les partenaires d'être traités de manière identique à des personnes mariés dans leurs relations avec l'administration publique, à l'exclusion de la taxation fiscale et de l'attribution des prestations sociales"* (art. 1er). En outre, selon les articles 6 et 7 de cette loi, les partenaires genevois bénéficient de certaines garanties de nature procédurale^[31] ou dans le domaine de la fonction publique^[32]. C'est le lieu de relever que des garanties similaires, voire plus étendues, ont entre-temps été formellement accordées aux concubins en droit vaudois, avec notamment l'introduction de la dispense de témoigner et de la récusation, ainsi que l'octroi de prestations pour concubin survivant pour le personnel de l'Etat de Vaud (cf. infra 2.1.2 et 2.2). Pour le surplus, les dispositions de la loi genevoise portent sur la formalisation de la déclaration et de la fin du partenariat. En fin de compte, selon l'appréciation même de l'Etat de Genève (voir son site Internet), le partenariat cantonal *"ne déploie que des effets symboliques ou limités de droit public cantonal"*.

[31] Art. 6 : 1) Un partenaire ne peut être entendu qu'à titre de renseignement dans la procédure judiciaire dans le cadre de laquelle son partenaire est partie. Ils ou elles sont récusables comme magistrat. 2) L'alinéa 1 est applicable par analogie aux procédures administratives.

[32] Art. 7 : Les partenaires bénéficient des mêmes droits que les personnes mariées dans le cadre des dispositions applicables à la fonction publique, à l'exclusion des dispositions relatives aux caisses de retraite.

Le Canton de Genève a décidé de maintenir cette loi lors de l'entrée en vigueur du partenariat enregistré fédéral, tout en excluant le cumul entre le partenariat enregistré fédéral et le partenariat cantonal.

Selon les statistiques obtenues de l'administration genevoise, entre mai 2001 et décembre 2006, 397 partenariats cantonaux avaient été conclus, dont un peu plus des trois quarts (301) concernent des couples de même sexe. Depuis 2007 et l'introduction du partenariat fédéral, le nombre de partenariats cantonaux de ce type a drastiquement baissé pour n'atteindre plus que quelques unités par an. S'agissant des partenariats cantonaux de couples hétérosexuels (PACS), le nombre total d'enregistrements de 2001 à 2009 s'élève à 162, soit environ une vingtaine par année en moyenne.

Neuchâtel

La loi neuchâteloise du 27 janvier 2004 sur le partenariat enregistré (RSN 212.120.10) est entrée en vigueur en juillet 2004. A l'instar de la loi genevoise, elle instaure le droit des partenaires d'être *"traités de manière identique à des personnes mariés dans tous les domaines ressortissant au droit cantonal"* (art. 14). Elle a été accompagnée par des adaptations de lois dans le domaine des procédures judiciaires et dans celui de la Caisse de pension du personnel de l'Etat, qui accordent respectivement le même type de garanties (art. 26 à 28) que celles accordées depuis lors aux partenaires enregistrés – ainsi qu'aux concubins, dans le droit fédéral et dans certains droits cantonaux, dont celui de Vaud – et l'octroi de la pension au partenaire survivant (art. 30). La particularité de la loi neuchâteloise dans ce domaine réside dans le fait que ces partenaires bénéficient, sur le plan fiscal, des mêmes exonérations que des personnes mariées en ce qui concerne les dévolutions (art. 25) et les droits de mutation en cas de transfert immobilier (art. 29) entre partenaires, alors que subsiste pour le surplus une imposition

séparée.

Selon l'appréciation de l'Etat de Neuchâtel (cf. son site Internet), *"le partenariat enregistré aura ainsi principalement des effets sur le droit de visite à l'hôpital, le droit sur les successions et sur les donations entre vifs, le droit de refuser de témoigner et la réglementation de la Caisse de pensions de l'Etat de Neuchâtel. Il n'aura cependant aucun effet sur les contributions directes"*.

Selon les statistiques obtenues de l'administration neuchâteloise, de mai 2004 à mai 2010, le nombre total de partenariats cantonaux se monte à 401, dont 348 concernent des couples hétérosexuels (soit près d'une soixantaine par an) et 53 des couples homosexuels. Comme à Genève, le nombre de partenariats cantonaux entre personnes du même sexe s'est réduit à quelques unités par an depuis l'arrivée du partenariat fédéral.

La différence de traitement – avantageuse pour les concubins – dans la fiscalité des successions et donations semble expliquer le nombre d'enregistrements de partenariats cantonaux hétérosexuels sensiblement plus élevé qu'à Genève. Cela dit, force est de constater que, hormis l'aspect fiscal, les principaux effets du PACS neuchâtelois (visites hospitalières, caisse de pensions de l'Etat, exceptions procédurales) sont déjà concrétisés dans la législation et la pratique vaudoises.

Zurich

La loi cantonale a été introduite en juillet 2003 ^[33]. Elle ne visait cependant que les partenaires de même sexe. Avec la mise en œuvre du partenariat enregistré fédéral, le Canton de Zurich a adopté, en 2007, une loi qui a conduit à l'adaptation de la loi cantonale à la législation fédérale et à l'abrogation, dès le 1er janvier 2010, de la loi cantonale dans ce domaine ^[34].

[33] Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare vom 21. Januar 2002.

[34] Gesetz über die Anpassung des kantonalen Rechts an das Partnerschaftsgesetz des Bundes vom 9. Juli 2007 : cette loi, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2009, a conduit à l'abrogation, dès le 1er janvier 2010, de la loi zurichoise sur l'enregistrement des partenariats entre personnes du même sexe (Gesetz über die Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare).

3 CONCLUSIONS

L'état des lieux réalisé à l'occasion du présent rapport démontre que la situation des concubins a été progressivement et effectivement prise en compte par toutes les autorités cantonales concernées. Il peut certes encore arriver que les concubins se sentent défavorisés dans certaines situations de vie ou dans les relations avec l'administration ou la justice cantonales et, en particulier, qu'ils rencontrent des difficultés à prouver la stabilité de leur relation dans des situations où cette preuve leur permet légalement de faire valoir un droit (p.ex. rente LPP). Ces situations surviennent cependant en majeure partie dans des domaines régis par le droit fédéral, tels que – principalement – les relations de bail, le droit de la famille et celui des successions, la police des étrangers. En tout état de cause, lorsqu'elles surgissent dans des domaines régis par le droit cantonal, les autorités concernées sont largement sensibilisées à la nécessité de prendre en compte cette forme spécifique de vie en commun. Le Conseil d'Etat y veille, comme il se soucie d'en faire de même lors de l'élaboration du droit cantonal et de ses dispositions d'application (règlement, directives, etc.), ainsi que lorsqu'il est consulté à l'occasion de l'évolution envisagée du droit fédéral. Le gouvernement constate, enfin, que tant le droit cantonal que la pratique des autorités cantonales sont largement similaires à ceux des cantons – Genève et Neuchâtel – qui ont opté pour la possibilité d'offrir une formalisation du statut de partenaires (PACS). A cet égard, force est de relever que le Canton de Neuchâtel se distingue essentiellement par sa spécificité dans le domaine fiscal qui offre certains effets avantageux aux partenaires cantonaux, ce qui semble expliquer le recours plus fréquent dans ce canton à la forme de PACS offert par le droit cantonal.

En conclusion, le Conseil d'Etat entend continuer à tenir compte de la situation des personnes vivant en concubinage lors de l'élaboration des dispositions légales affectant les différentes formes de vie en

commun. En outre, comme il l'a réalisé de fait en effectuant l'état des lieux exposé dans le présent rapport, il compte poursuivre la sensibilisation de l'ensemble des entités de l'administration cantonale sur cette question et veiller à ce que les personnes vivant durablement en concubinage soient traitées autant que possible de façon analogue aux couples mariés et aux partenaires enregistrés, et ce, naturellement, dans les limites fixées par le droit fédéral. Fort du constat que les dispositions cantonales et les pratiques existantes tendent déjà vers cet objectif et déterminé à poursuivre sur cette voie, le gouvernement cantonal estime qu'il n'est pas nécessaire d'envisager une loi cantonale spécifique pour formaliser le statut des concubins. Il lui apparaît ainsi préférable de continuer à laisser aux personnes souhaitant vivre durablement ensemble le choix entre des statuts formels, clairs et institutionnalisés, offerts et régis par le droit fédéral, d'une part, et la possibilité de renoncer à cette formalisation en optant pour le concubinage et la réglementation limitée qui s'y rapporte, d'autre part. On ne saurait exclure que l'institution du mariage et celle du partenariat enregistré puissent sortir affaiblies d'une instauration d'un statut légal de concubins. Au demeurant, introduire une loi formalisant ce dernier statut n'empêcherait vraisemblablement pas que nombre de couples de concubins n'y recourent pas, de sorte que les institutions vaudoises devraient alors faire face à deux régimes – formel et informel – de relations de concubinage et continuer d'examiner de cas en cas quelles règles leur appliquer.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 novembre 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean