

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 24 août 2010

Présidence de M. JOMINI, juge unique
Greffier : M. Simon

Cause pendante entre :

A.T. _____, à Rennaz, recourants,

et

ORGANE CANTONAL DE CONTRÔLE DE L'ASSURANCE-MALADIE ET ACCIDENTS, à Lausanne, intimé.

Art. 29 al. 2 Cst.; art. 65 LAMal; art. 70 al. 4 Cst-VD; art. 9 LVLAMal; art. 17 RLVLAMal; art. 76 al. 1 let. b LPA-VD

E n f a i t :

A. B.T._____ et son épouse C.T._____, tous deux nés en 1960, sont domiciliés dans le canton de Vaud depuis le 1^{er} décembre 2008 (Glion puis Rennaz). Ils exercent l'un et l'autre la profession de ministre religieux, ou évangéliste, pour l'Association O._____.

Les époux A.T._____ ont déposé au mois de mai 2009 une demande de subside LVLAMal (loi cantonale d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, RS 832.01), afin d'obtenir des subsides pour le paiement des primes de l'assurance-maladie obligatoire. Ils ont produit des certificats de salaire délivrés par leur employeur, l'Association O._____, à Thoune, pour la période du 1^{er} février au 30 avril 2009 (salaire net de chacun des époux pour les trois mois, après déduction des cotisations sociales: 2'820 fr.). Les requérants précisaient, sur la formule de demande, que leur taux d'activité était de 100%, et que leur employeur participait au paiement des primes d'assurance-maladie à raison de 140 fr. par mois. Une déclaration écrite du 11 mai 2009, jointe à la demande, indiquait ce qui suit:

"Mon épouse et moi-même nous nous dépensons dans une activité ministérielle bénévole. Environ 18 semaines par année, nous rendons visite[...] aux congrégations ou paroisses anglophones de Suisse. Cela nous fait parcourir de grandes distances et engendre des frais [...]. Conscients de cela certains individus, et ceci de manière informelle, nous font des dons qui servent essentiellement à couvrir nos frais de déplacement et inhérents à notre fonction.

[...]

Pendant [...] ces 4 derniers mois, nous avons ainsi reçu la somme de 5'701 fr.

Remarque importante:

Ce montant ne peut cependant pas être annualisé puisque pendant l'été et les 34 semaines restantes nous ne voyageons pas et ne pouvons compter sur cette aide".

Les époux A.T._____ ont également produit des attestations de l'administration fiscale du canton de Genève (où ils étaient alors

domiciliés), pour l'année 2007, mettant en évidence un revenu net imposable de 23'562 fr. et un revenu déterminant unifié (RDU) pour subside d'assurance-maladie de 31'202 fr.

B. Par décision du 17 juin 2009, l'Organe cantonal de contrôle de l'assurance-maladie et accidents (ci-après: OCC) a refusé d'allouer les subsides requis aux époux A.T._____. Il a retenu en résumé que les requérants avaient choisi d'exercer une activité bénévole, alors qu'une activité à temps complet leur aurait procuré un revenu supérieur aux limites légales applicables.

Le 14 juillet 2009, les époux A.T._____ ont formé opposition contre cette décision, en faisant notamment valoir qu'ils exerçaient leur activité à plein temps et que celle-ci donne droit à des subsides dans le canton de Neuchâtel. L'OCC a rejeté l'opposition et confirmé sa première décision par un prononcé du 29 juillet 2009, ainsi motivé, après le rappel des dispositions légales (de la LVLAMal) réservant les subsides aux assurés de condition économique modeste:

"N'est notamment pas considérée comme étant de condition économique modeste [...] toute personne disposant de ressources financières insuffisantes en raison d'un choix délibéré de sa part.

L'art. 17 du règlement d'application LVLAMal précise quant à lui que n'est pas considérée comme étant de condition économique modeste, la personne qui, par choix personnel, a contracté des dettes en vue d'investissement; a utilisé une partie de son patrimoine pour se constituer une rente viagère; s'est dessaisie de tout ou partie de ses biens sans contrepartie équitable; est au bénéfice de prestations d'entretien accordées par une communauté religieuse ou apparentée; a intentionnellement renoncé, en fonction de conditions librement choisies, à mettre toute sa capacité de gain à contribution.

Dès lors, vous conviendrez que votre situation actuelle vous range dans l'une des catégories mentionnées ci-dessus et qu'il est donc fondé d'admettre que vous ne satisfaites pas à la notion essentielle de condition économique modeste, telle que spécifiée par la loi.

Par conséquent, nous vous confirmons les termes de notre décision du 17 juin 2009 par laquelle nous vous refusons le droit à un subside LVLAMal".

C. Par acte du 26 août 2009, les époux A.T._____ font recours contre cette décision sur opposition. Ils demandent à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal d'annuler cette décision et de condamner l'OCC à leur accorder des subsides en fonction de leur revenu réel, sous suite de frais et dépens.

Ils reprochent à l'autorité administrative de n'avoir pas respecté l'obligation légale de motiver sa décision sur opposition et se plaignent à cet effet d'une violation de leur droit d'être entendus. Ils se prévalent ensuite d'une application arbitraire de la LVLAMal ainsi que de son règlement d'application et soutiennent, compte tenu de leur condition modeste à l'aune des dispositions applicables et du fait que les exceptions prévues ne leurs sont pas opposables, qu'ils ont droit aux subsides. Ils font ensuite valoir que le refus de l'octroi de subsides aux activités bénévoles viole le droit au soutien au bénévolat prévu par l'art. 70 al. 4 Cst-VD (Constitution du 14 avril 2003 du canton de Vaud, RS 101.01).

D. Dans son mémoire de réponse du 4 novembre 2009, l'OCC conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. En premier lieu, il relève que l'art. 70 al. 4 Cst-VD s'applique au bénévolat et à la formation de bénévole, alors que les recourants exercent une activité lucrative pour l'Association O._____ et sont donc rémunérés.

Se basant ensuite sur les dispositions et la jurisprudence en la matière, il fait ensuite valoir que les recourants sont au bénéfice de prestations d'entretien accordées par une communauté religieuse ou apparentée, qui prend notamment en charge (en tout ou partie) les cotisations à l'AVS/AI/APG, de sorte que la condition d'assurés de condition économique modeste ne peut leur être reconnue. Ils ajoutent par ailleurs que les griefs d'arbitraire évoqués par les recourants sont infondés.

E. Les recourants ont déposé des observations complémentaires le 7 décembre 2009, en renvoyant aux arguments et conclusions développés dans leur recours. Ils font valoir que le droit aux subsides conduit à des disparités, leur activité pouvant donner droit à cette

prestation dans d'autres cantons, ce qui remet en cause le but social du système de réduction des primes.

Les recourants précisent ce qui suit par rapport à leur activité:

Ils effectuent l'un et l'autre depuis 1989 le travail de ministres religieux à plein temps ("pionniers spéciaux") pour l'Association O._____. Selon les instructions de cette association (leur employeur), ils ont travaillé dans plusieurs cantons ainsi qu'à l'étranger. L'association leur verse un salaire mensuel, qu'ils qualifient de modeste. Les recourants indiquent à ce propos qu'ils tiennent compte "du fait qu'il s'agit d'un engagement bénévole" (recours, p. 1), ils précisent cependant que "même si [leurs] activités méritent d'être respectées sous l'aspect bénévole, il s'agit en premier lieu d'activités payées à un niveau modeste" (recours, p. 5). Depuis le 1^{er} décembre 2008, ils sont actifs dans la région de Montreux pour les besoins de la communauté anglophone. En outre, pendant environ 18 semaines par année, ils sont chargés de visiter, en tant que ministres responsables itinérants, toutes les congrégations anglophones organisées dans les plus grandes villes du pays, ce qui engendre des frais, en principe remboursés par les responsables de ces communautés. Ils ont bénéficié de subsides étatiques pour le paiement des primes d'assurance-maladie dans d'autres cantons, notamment à Genève. La participation de l'employeur au paiement des primes d'assurance-maladie (140 fr. par mois) n'est que subsidiaire; elle n'est en principe pas octroyée aux responsables qui visitent régulièrement des communautés locales car c'est au collège des anciens de la communauté en question qu'il appartient d'abord de se prononcer sur une aide financière.

F. Par écriture du 11 janvier 2010, l'OCC maintient ses conclusions. Il rappelle ses arguments juridiques et relève qu'il n'appartient pas à la collectivité publique d'intervenir à la place de l'employeur des recourants pour financer leurs primes d'assurance-maladie.

E n d r o i t :

1. Le présent recours est soumis aux règles de la procédure de recours de droit administratif, selon les art. 92 ss LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 avril 2008 sur la procédure administrative, RS 173.36), en relation avec l'art. 28 al. 1 LVLAMal (loi cantonale du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, RS 832.01). Au regard de la valeur litigieuse, inférieure à 30'000 fr. (vu les primes d'assurance à payer pendant l'année constituant la période de subside), il appartient à un membre du Tribunal cantonal de statuer en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

Le recours a été déposé dans les trente jours dès la notification de la décision attaquée (art. 95 LPA-VD) et il respecte les autres conditions formelles de recevabilité. Il y a lieu d'entrer en matière.

2. Les recourants font en premier lieu valoir que la décision sur opposition est insuffisamment motivée.

L'obligation de motiver les décisions administratives est énoncée à l'art. 42 al. 1 let. c LPA-VD. Il s'agit également d'une garantie générale de procédure, déduite de l'art. 29 al. 2 Cst. (Constitution fédérale du 18 avril 1999, RS 101). Au sens de ces dispositions, la motivation doit être suffisamment développée pour que la partie puisse comprendre la portée de la décision qui la touche, et recourir contre elle en connaissance de cause (cf. notamment ATF 135 III 513 consid. 3.6.5, ATF 134 I 83 consid. 4.1). En l'espèce, l'OCC n'a pas violé ces exigences: il a, dans la décision sur opposition, résumé les faits pertinents, cité les normes applicables et exposé – sommairement certes – les raisons du refus du subside. D'un point de vue formel, la décision attaquée ne viole pas les garanties en matière de motivation. Ce premier grief est donc mal fondé.

3. Les recourants se prévalent de la composante bénévole de leur activité pour soutenir que le régime juridique applicable aux subsides violerait l'art. 70 al. 4 Cst-VD (Constitution du 14 avril 2003 du canton de

Vaud, RS 101.01). Cette disposition, se trouvant dans le chapitre "Vie associative et bénévolat", prévoit que l'Etat et les communes facilitent le bénévolat et la formation des bénévoles. Certes, on peut faciliter le bénévolat par des incitations fiscales ou des subsides; néanmoins, une réglementation qui définit les conditions d'octroi d'aides financières sans instituer un régime spécial pour ceux qui accomplissent une activité bénévole, n'est pas en soi contraire à la Constitution cantonale. Dans le "Commentaire du projet de nouvelle Constitution" édité en 2002 par les organes de l'Assemblée constituante, il est écrit (p. 18, ad art. 70) que les collectivités publiques peuvent faciliter le bénévolat "par exemple par l'information et la formation des bénévoles"; il n'y est pas mentionné de soutien spécifique, matériel ou financier, en faveur des bénévoles eux-mêmes.

Il n'y a pas lieu, dans le présent arrêt, d'examiner plus avant la portée juridique de l'art. 70 al. 4 Cst-VD, entré en vigueur en 2003, étant donné qu'à l'évidence, il n'était pas impératif d'adapter la législation cantonale relative à l'assurance-maladie pour introduire des dispositions plus favorables aux assurés exerçant une activité à titre bénévole.

4. Les recourants se plaignent ensuite d'une violation de la législation vaudoise sur l'assurance-maladie.

a) Les subsides pour le paiement des primes de l'assurance obligatoire des soins peuvent être accordés, selon le droit cantonal, aux "assurés de condition économique modeste" (art. 9 al. 1 LVLAMal). Il s'agit des personnes dont le revenu est égal ou inférieur au revenu déterminant calculé conformément aux art. 11 et 12 LVLAMal (art. 9 al. 2 LVLAMal).

Selon l'art. 11 al. 1 LVLAMal, le revenu déterminant le droit au subside est le revenu net au sens de la loi sur les impôts directs cantonaux (revenu brut diminué des déductions générales, à l'exclusion des déductions sociales). Ce revenu net est diminué d'un certain montant pour chaque enfant à charge (art. 11 al. 2 LVLAMal) et, en vertu de l'art. 11 al. 3 LVLAMal, il est augmenté d'un montant équivalant à 5% de la fortune

imposable supérieur à un certain seuil fixé par le Conseil d'Etat (dans un arrêté pris chaque année). L'art. 9 al. 3 LVLAMal prévoit toutefois que "n'est notamment pas considérée comme étant de condition économique modeste, toute personne disposant de ressources financières insuffisantes en raison d'un choix délibéré de sa part".

Les réductions de primes aux assurés de condition économique modeste sont prévues, dans leur principe, à l'art. 65 LAMal. Toutefois, en vertu de la jurisprudence, les cantons jouissent d'une grande liberté dans l'aménagement de la réduction des primes, dans la mesure où ils peuvent définir de manière autonome ce qu'il faut entendre par "condition économique modeste"; cette notion est définie par des règles de droit cantonal autonome.

Selon l'art. 65 LAMal (loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, RS 832.10), les cantons accordent des réductions des primes aux assurés de condition économique modeste (al. 1). Pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 50% au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation (art. 65 al. 1bis LAMal, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006).

La jurisprudence rendue à propos de l'art. 65 al. 1 LAMal considère que les cantons jouissent d'une grande liberté dans l'aménagement de la réduction des primes, dans la mesure où ils peuvent définir de manière autonome ce qu'il faut entendre par "condition économique modeste". En effet, les conditions auxquelles sont soumises les réductions des primes ne sont pas réglées par le droit fédéral, du moment que le législateur a renoncé à préciser la notion d'"assuré de condition économique modeste". Aussi, les règles édictées par les cantons en matière de réduction des primes dans l'assurance-maladie constituent du droit cantonal autonome (ATF 134 I 313 consid. 3; 131 V 202 consid. 3.2.2; TF 8C_681/2009 du 18 mars 2010 consid. 3).

Dans le cas présent, il est donc sans pertinence que les recourants aient, selon ce qu'ils allèguent, pu bénéficier de subsides dans

d'autres cantons, notamment à Genève, ou que leurs collègues situés par exemple à Neuchâtel puissent bénéficier de tels subsides. En effet, la question ne doit être examinée qu'en rapport avec les règles vaudoises en la matière.

b) En droit cantonal vaudois, la notion d'assuré de condition économique modeste, figurant à l'art. 9 LVLAMal, a été précisée dans une disposition réglementaire, l'art. 17 RLVLAMal (règlement du 18 septembre 1996 concernant la loi du 25 juin 1996 d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, RS 832.01.1), dont la légalité n'est pas contestée. Selon cet article, qui se réfère à l'art. 9 al. 3 LVLAMal, n'est notamment pas considérée comme étant de condition économique modeste la personne qui, par choix personnel:

- a contracté des dettes en vue d'investissement, a utilisé une partie de son patrimoine pour se constituer une rente viagère ou s'est dessaisie de tout ou partie de ses biens sans contrepartie équitable (1^{ère} hypothèse);
- est au bénéfice de prestations d'entretien accordées par une communauté religieuse ou apparentée (2^e hypothèse);
- a intentionnellement renoncé, en fonction de conditions librement choisies, à mettre toute sa capacité de gain à contribution (3^e hypothèse).

c) Dans la décision attaquée, l'OCC n'a pas indiqué clairement laquelle de ces hypothèses (ou catégories) il retenait.

La 1^{ère} hypothèse n'entre manifestement pas en considération dans le cas particulier. La 2^e hypothèse mérite un examen plus approfondi. Les recourants sont en effet actifs professionnellement dans le cadre d'une communauté religieuse. Ils n'ont toutefois pas droit - d'après ce qui ressort du dossier - à des prestations d'entretien de la part de l'Association O._____, à l'instar d'une sœur qui entre dans un couvent et consacre toute sa vie active aux tâches de la communauté religieuse, laquelle lui assure en contrepartie un entretien complet (analogie avec un contrat d'entretien viager - cf. arrêt du TFA du 19 janvier 1967 in RCC 1967 p. 169, à propos de prestations complémentaires). Les recourants

exposent qu'ils reçoivent de l'argent de l'association elle-même ainsi que de membres des congrégations, mais il n'apparaît pas qu'ils aient conclu avec l'organisation ou avec les fidèles un arrangement comparable à celui passé entre un religieux et son ordre ou son couvent.

A lire les écritures adressées au Tribunal cantonal par l'OCC, on comprend que cette autorité se réfère essentiellement à la troisième hypothèse: en choisissant d'exercer une activité partiellement bénévole, les recourants auraient renoncé à mettre toute leur capacité de gain à contribution; c'est par un choix délibéré qu'ils auraient des ressources insuffisantes.

Les pièces du dossier ne permettent pas de décrire clairement les moyens dont disposent les recourants pour subvenir à leurs besoins depuis qu'ils résident dans le canton de Vaud. L'OCC relève, avec une certaine pertinence, que l'argumentation des recourants n'est pas exempte de contradictions car de deux choses l'une: ou bien l'activité exercée est bénévole (à temps plein ou à temps partiel), ou bien elle est lucrative, bien que faiblement rémunérée (mémoire de réponse, p. 5).

Les recourants affirment accomplir leur ministère depuis plus de vingt ans; il est peu probable qu'ils aient renoncé à une activité sensiblement mieux rémunérée pour venir occuper leur poste actuel dans le canton de Vaud. Néanmoins, d'après les documents provenant du fisc de leur précédent canton de résidence, ils disposaient auparavant d'un certain revenu.

On ne saurait considérer d'emblée que toute personne accomplissant à titre professionnel une tâche ou une mission religieuse pour une communauté non soutenue financièrement par l'Etat, et percevant par conséquent de faibles revenus (soit par l'intermédiaire d'une organisation faîtière, soit grâce à la générosité des membres de la communauté), se met automatiquement dans la 3^e hypothèse ou catégorie de l'art. 17 RLVLaMal, et fait un choix excluant l'octroi de subsides. Au contraire, chaque situation particulière doit être analysée

avec soin, afin de déterminer si l'intéressé exerce effectivement une profession – et non pas une simple activité de loisir bénévole – et si cette profession est conçue, dans la communauté en question, comme une activité faiblement rémunérée, compte tenu de toutes les formes de rémunération prévues concrètement.

d) En l'espèce, l'OCC s'est abstenu d'examiner précisément et concrètement la situation des recourants. Dans sa décision brièvement motivée, prise sans qu'aucun renseignement complémentaire n'ait été demandé aux recourants ou à l'Association O._____, qui est leur employeur, cette autorité n'a donc pas constaté les faits pertinents de manière exacte et complète, ce qui est un motif d'admission du recours (art. 76 al. 1 let. b LPA-VD par renvoi de l'art. 99 LPA-VD). Les explications données par les recourants dans leurs écritures au Tribunal cantonal ne sont pas suffisamment claires pour que l'on puisse, en l'état, statuer sur le droit aux subsides.

Il incombe donc à l'autorité administrative, qui est mieux à même de le faire, de compléter l'instruction et d'analyser la situation matérielle des recourants – lesquels ont l'obligation de collaborer et de fournir les informations nécessaires. Aussi se justifie-t-il d'annuler la décision attaquée et de renvoyer la cause à l'OCC pour nouvelle décision au sens des considérants (cf. art. 90 LPA-VD par renvoi de l'art. 99 LPA-VD).

5. Vu l'issue de la procédure, il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens, les recourants ayant agi sans l'assistance d'un mandataire.

**Par ces motifs,
le juge unique
p r o n o n c e :**

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 29 juillet 2009 par l'Organe cantonal de contrôle de l'assurance-maladie et accidents est annulée et la cause renvoyée à cette autorité pour nouvelle décision au sens des considérants.

III. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- A.T. _____
- Organe cantonal de contrôle de l'assurance-maladie et accidents
- Office fédéral de la santé publique

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 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. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Le greffier :