

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 28 mars 2019

Composition : Mme DESSAUX, juge unique

Greffière : Mme Monod

Cause pendante entre :

A.B. _____, à [...], recourant,

et

OFFICE VAUDOIS DE L'ASSURANCE-MALADIE, à Lausanne, intimé.

Art. 11, 12 al. 1 et 1^{bis} LVLAMal ; art. 6 LHPS; art. 7 RLHPS.

E n f a i t :

A. A.B._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en 1960, et son épouse, B.B._____ (ci-après : l'assurée), née en 1974, bénéficient de subsides d'assurance-maladie alloués en leur faveur par l'Office vaudois de l'assurance-maladie (ci-après : l'OVAM ou l'intimé).

Par courrier du 16 octobre 2017, l'assuré a informé l'OVAM que les revenus du couple avaient sensiblement baissé depuis la dernière décision de taxation fiscale entrée en force, afférente à l'année 2015. En particulier, son épouse avait perdu son emploi principal avec effet au 31 août 2017 et s'était inscrite auprès des organes de l'assurance-chômage le 4 septembre 2017. Etaient annexés la déclaration fiscale déposée par les conjoints pour l'année 2016, les certificats des salaires perçus en 2016 et les fiches de salaires des mois d'août et septembre 2017.

Il a réitéré ces propos le 4 décembre 2017, précisant qu'à compter du 1^{er} janvier 2018, son épouse avait également perdu une de ses activités accessoires pour cause de licenciement. Il a par ailleurs produit un tirage de la décision de taxation fiscale établie le 3 novembre 2017 pour l'année 2016. Il a dès lors sollicité le réexamen du droit aux subsides sur la base de ces nouveaux éléments.

L'OVAM a rendu un prononcé (n° [...]) le 23 avril 2018, fixant à 165 fr. le subside mensuel alloué à chacun des époux pour la période débutant le 1^{er} janvier 2018.

B. Statuant sur l'opposition déposée par les assurés le 25 mai 2018, l'OVAM l'a rejetée et confirmé son prononcé du 23 avril 2018 le 15 octobre 2018. Il a précisé avoir fondé son calcul sur la situation économique réelle des deux conjoints selon les informations transmises en automne 2017. La dernière décision de taxation fiscale entrée en force, relative à l'année 2016, n'ayant été rendue que le 3 novembre 2017, il n'avait pas été possible de la prendre en considération pour déterminer le

droit aux subsides. La décision de taxation précédente, concernant l'année 2015, retenait un revenu déterminant unifié de 51'998 fr, tandis que le calcul de ce revenu sur la base de la situation économique réelle des recourants mettait à jour un montant de 44'540 fr. selon le calcul détaillé ci-après :

Revenus annuels		
Activité lucrative de M. A.B._____	Fr. 39'656.-	
Indemnités de chômage de Mme B.B._____	Fr. 20'081.-	
Revenu brut de la fortune mobilière	Fr. 1.-	Fr. 59'738.-
Déductions forfaitaires légales		
Cotisations d'assurance-maladie	Fr. 4'000.-	
Frais de transport professionnel M. A.B._____	Fr. 2'298.-	
Frais de repas professionnels M. A.B._____	Fr. 3'200.-	
Autres frais professionnels M. A.B._____	Fr. 2'000.-	
Autres frais professionnels Mme B.B._____	Fr. 2'000.-	
Déduction pour double activité des conjoints	Fr. 1'700.-	- Fr. 15'198.-
Revenu déterminant unifié (RDU)		Fr. 44'540.-
Revenu déterminant le droit au subside		Fr. 44'540.-

En dépit d'une différence inférieure à 20 % entre les montants de 51'998 fr. et 44'540 fr., l'OVAM avait néanmoins pris en considération ce dernier montant pour fixer le droit aux subsides, au titre de cas de rigueur.

C. A.B._____ a déféré la décision sur opposition du 15 octobre 2018 à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal par acte de recours réceptionné le 16 novembre 2018. Il a conclu à son annulation, contestant le revenu déterminant pris en compte par l'OVAM et estimant que la décision de taxation fiscale de l'année 2016 devait fonder le calcul du droit aux subsides. Par ailleurs, le total des déductions devait, selon lui, se monter à 19'332 fr. ce qui permettrait de fixer le revenu déterminant à 40'366 fr. et donnait droit à des subsides mensuels de 207 fr. par mois par personne. En particulier, il a fait valoir que ses frais de transport se montaient à 5'405 fr., ses frais de repas à 4'267 fr. et les autres frais professionnels à 4'000 francs. Il a également fait remarquer que son épouse avait conservé une activité accessoire à [...] jusqu'au 31 août 2018.

Dans sa réponse du 17 décembre 2018, l'OVAM a conclu au rejet du recours, soulignant qu'il aurait été légitimé à considérer le revenu de 51'998 fr. (ressortant de la décision de taxation fiscale de l'année 2015) au titre de revenu déterminant, mais qu'il avait fait bénéficier les assurés d'un cas de rigueur. Il a encore relevé que les revenus de l'activité accessoire de l'assurée n'avaient pas été comptabilisés dans les revenus du couple. Un calcul corrigé, tenant compte desdits revenus, aurait pu entraîner une réduction du montant du subsidé. L'OVAM renonçait toutefois à conclure au réexamen de sa décision sur opposition au détriment des assurés.

Invité à répliquer, l'assuré ne s'est pas déterminé plus avant.

Par correspondance du 1^{er} février 2019, la magistrate instructrice a sollicité de l'intimé la production de la directive administrative sur laquelle il avait fondé son calcul, ainsi que le courrier de l'assuré du 16 octobre 2017.

A réception de ces documents le 15 février 2019, la magistrate instructrice en a adressé copie à l'assuré pour son information. La cause a au surplus été gardée à juger.

E n d r o i t :

1. a) Le présent recours est soumis aux règles de la procédure de droit administratif, selon les art. 92 ss LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36), en relation avec l'art. 28 al. 1 LVLAMal (loi d'application vaudoise du 25 juin 1996 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie ; BLV 832.01).

b) Déposé dans les 30 jours dès la notification de la décision attaquée (art. 95 LPA-VD) et dans le respect des autres conditions formelles de recevabilité, le recours est recevable.

c) Au regard de la valeur litigieuse, inférieure à 30'000 fr. pour des prestations périodiques qui font régulièrement l'objet de nouvelles décisions en raison de l'adaptation des chiffres servant de base aux calculs de la prestation, il appartient à un membre du Tribunal cantonal de statuer en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) En tant qu'autorité de recours contre une décision prise par des assureurs sociaux, le juge des assurances sociales ne peut, en principe, entrer en matière - et le recourant présenter ses griefs - que sur les points tranchés par cette décision ; de surcroît, dans le cadre de l'objet du litige, le juge ne vérifie pas la validité de la décision attaquée dans son ensemble mais se borne à examiner les aspects de cette décision que le recourant a critiqués, exception faite lorsque les points non critiqués ont des liens étroits avec la question litigieuse (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1 ; 131 V 164 consid. 2.1 et 125 V 413 consid. 1a ; TF 9C_678/2011 du 4 janvier 2012 consid. 3.1 ; RCC 1985 p. 53).

b) En l'espèce, l'objet du litige porte sur le montant des subsides de l'assurance-maladie pour la période du 1^{er} janvier 2018 au 31 décembre 2018, singulièrement sur le revenu déterminant le droit aux subsides et les déductions afférentes aux frais professionnels permettant de fixer ledit revenu.

3. a) Selon l'art. 65 al. 1, 1^{ère} phrase, LAMal (loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie ; RS 832.10), les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste. Les cantons veillent, lors de l'examen des conditions d'octroi, à ce que les circonstances économiques et familiales les plus récentes soient prises en considération, notamment à la demande de l'assuré (art. 65 al. 3, 1^{ère} phrase, LAMal).

b) Ces principes ont été repris dans la LVLAMal. Aux termes de l'art. 9 LVLAMal, les assurés de condition économique modeste assujettis à LVLAMal au sens de son art. 2 peuvent bénéficier d'un subside pour le

paiement de tout ou partie de leurs primes de l'assurance obligatoire des soins (al. 1). Sont considérées comme assurés de condition économique modeste, les personnes dont le revenu est égal ou inférieur au revenu déterminant calculé conformément aux art. 11 et 12 LVLAMal (art. 9 al. 2 LVLAMal).

c) L'art. 11 al. 1 LVLAMal renvoie à la LHPS (loi du 9 novembre 2010 sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises ; BLV 850.03) en ce qui concerne notamment le calcul du revenu déterminant. Le Conseil d'Etat fixe, par voie d'arrêté, la période fiscale de référence prise en compte dans le calcul du revenu déterminant (art. 11 al. 4 LVLAMal).

d) Le revenu déterminant unifié sert de base pour le calcul du droit à une prestation (art. 6 al. 1 LHPS). Conformément à l'art. 6 al. 2 LHPS, le revenu déterminant unifié est constitué du revenu net au sens de la LI (loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux ; BLV 642.11), majoré des montants affectés aux formes reconnues de prévoyance individuelle liée (3e pilier A), du montant net dépassant les déductions forfaitaires pour frais d'entretien d'immeubles et investissements destinés à économiser l'énergie et à ménager l'environnement, des pertes commerciales de l'activité indépendante, des pertes commerciales non compensées ainsi que des pertes sur participations commerciales qualifiées (let. a), ainsi que d'un quinzième du montant composé de la fortune nette au sens de la LI, majorée de l'ensemble des dettes privées et d'exploitation, y compris celles garanties par gage immobilier (let. b).

e) Selon l'art. 8 al. 1 LHPS, la période fiscale de référence pour le revenu au sens de l'art. 6 al. 1 LHPS est celle pour laquelle la décision de taxation définitive la plus récente est disponible. Concernant les subsides aux primes de l'assurance-maladie obligatoire en 2018, la période fiscale prise en compte dans le calcul du revenu déterminant est celle faisant l'objet de la décision de taxation définitive la plus récente entrée en force au 30 septembre 2017 (art. 4 al. 1 de l'arrêté du Conseil

d'Etat du 6 octobre 2017 concernant les subsides aux primes de l'assurance-maladie obligatoire en 2017 ; ci-après : l'arrêté du Conseil d'Etat). A défaut de données fiscales récentes, les dernières données financières utilisées pour le calcul du subside en 2017, notamment dans le cadre d'une actualisation conformément à l'art. 6 LHPS, seront reprises pour le calcul du subside en 2018 (art. 4 al. 2 de l'arrêté).

f) En dérogation au principe posé à l'art. 11 LVLAMal, l'art. 12 al. 1 LVLAMal prévoit que le revenu déterminant pour le subside est calculé sur la base de la situation économique réelle du requérant si ce calcul aboutit à un revenu déterminant qui diffère de 20 % ou plus du revenu déterminant au sens de l'art. 11 LVLAMal, donc du revenu déterminant unifié au sens de l'art. 6 LHPS (voir également à ce propos : ATF 134 I 313 consid. 5.6.4). Les déductions que l'OVAM peut opérer en vue d'établir le revenu déterminant basé sur la situation économique réelle du requérant sont définies dans le règlement (art. 12 al. 1^{bis} LVLAMal), en l'occurrence à l'art. 23 al. 2 RLVLAMal, lequel impose à l'OVAM de calculer le revenu déterminant sur la base de pièces justificatives fournies par le requérant conformément à l'art. 6 RLHPS (règlement d'application du 30 mai 2012 de la loi du 9 novembre 2010 sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation et au logement cantonales vaudoises ; BLV 850.03.01).

Selon l'art. 6 al. 2 RLHPS, pour établir la situation financière réelle, le calcul du revenu déterminant prend en compte les mêmes rubriques servant à calculer le revenu et la fortune nets que celles contenues dans la décision de taxation fiscale. Les rubriques servant à calculer le revenu et la fortune nets issues d'une décision de taxation définitive ou d'une actualisation qui n'ont pas évolué, peuvent être reprises par l'autorité, pour autant qu'elles ne soient pas antérieures de plus de trois ans à l'année pour laquelle la prestation est calculée (art. 6 al. 3 RLHPS).

5. a) L'art. 7 RLHPS prévoit que des forfaits fixes s'appliquent aux frais d'acquisition du revenu (frais de transport et de repas, ainsi que d'autres frais professionnels) selon les directives du Département de la santé et de l'action sociale en cas d'actualisation de la situation financière.

Sur demande de la magistrate instructrice, l'intimé a produit la directive fondant ses calculs, intitulée « Directive concernant l'application de la LHPS et de son règlement (RLHPS) » (ci-après : la directive administrative), laquelle prévoit ce qui suit à ses chiffres 2.4.1 et 2.4.3 :

« 2.4.1

En cas d'actualisation de la situation financière et de taxation particulière du requérant [...], les autorités utilisent les forfaits selon les normes ACI à l'exception des forfaits fixes suivants :

a) frais de transport : 2'298.- (déduits du revenu de l'activité salariée principale) ;

b) frais de repas : 3'200.- (déduits du revenu de l'activité salariée principale).

[...]

2.4.3

En cas d'actualisation de la situation financière et de taxation particulière du requérant [...], est pris en compte pour les autres frais professionnels un montant forfaitaire global de 3 % du salaire net, mais au minimum 2'000.- et au maximum 4'000.-. [...] »

b) De jurisprudence constante, les déductions forfaitaires légales admises sont limitées aux forfaits légaux, tels qu'ils résultent des instructions générales sur la manière de remplir la déclaration d'impôt des personnes physiques et de la LI en vigueur, quand bien même ces forfaits sont inférieurs aux dépenses réelles du contribuable (cf. Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal LAVAM 6/17 - 7/2017 du 20 juillet 2017 consid. 5c ; LAVAM 5/16 - 1/2017 du 9 janvier 2017 consid. 5c ; LAVAM 5/14 - 12/2014 du 22 août 2014 consid. 4b).

c) Les directives de l'administration - telle que la directive sur laquelle s'est fondé l'intimé - dans la mesure où elles sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, n'ont pas force de loi et, par voie de conséquence, ne lient ni les administrés ni les tribunaux ; elles ne constituent pas des normes de droit fédéral et n'ont pas à être suivies par le juge. Elles servent tout au plus à créer une

pratique administrative uniforme et présentent à ce titre une certaine utilité ; elles ne peuvent en revanche sortir du cadre fixé par la norme supérieure qu'elles sont censées concrétiser. En d'autres termes, à défaut de lacune, les directives ne peuvent prévoir autre chose que ce qui découle de la législation ou de la jurisprudence (ATF 133 V 346 consid. 5.4.2 et les références).

En ce qui concerne la déduction relative aux frais de déplacement, la limitation des frais de transport au montant de 2'298 fr. prévu par la directive est contraire au principe de l'égalité de traitement dans la mesure où rien ne justifie de se distancer des forfaits fiscaux résultant des instructions générales établies par l'Administration fiscale cantonale (disponibles à l'adresse internet suivante : <http://www.vd.ch/themes/etat-droit-finances/impots>). Quant aux autres déductions, elles peuvent en revanche être confirmées puisqu'elles correspondent aux forfaits fiscaux ressortant des instructions générales de l'Administration fiscale cantonale susmentionnées.

6. a) Parmi ses griefs, le recourant soutient notamment que l'intimé aurait dû prendre en compte la décision de taxation fiscale de l'année 2016, datée du 3 novembre 2017.

Il apparaît toutefois, comme l'a exposé l'intimé aux termes de la décision sur opposition litigieuse, qu'à la date du 30 septembre 2017 – fixée à l'art. 4 al. 1 de l'arrêté du Conseil d'Etat –, la décision de taxation du recourant pour l'année 2016 n'était pas encore entrée en force, dans la mesure où elle pouvait être contestée dans les 30 jours dès sa notification (cf. art. 185 et 186 LI ; art. 132 LIFD [fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct ; RS 642.11]). C'est par conséquent à juste titre que l'intimé s'est fondé sur la décision de taxation fiscale pour l'année 2015 en vue d'établir le revenu déterminant unifié, se montant in casu à 51'998 fr., selon l'art. 11 LVLAMal. Ce montant n'étant en soi pas remis en question par le recourant, il peut en conséquence être confirmé.

b) En outre, l'intimé a également procédé à la fixation du revenu déterminant sur la base de la situation économique réelle des deux conjoints, en fonction des informations communiquées par le recourant, conformément à l'art. 12 al. 1 LVLAMal. Il a ainsi retenu le revenu de l'activité lucrative exercée par le recourant (39'656 fr.), les indemnités journalières de l'assurance-chômage perçues par son épouse (20'081 fr.) et le revenu brut de la fortune mobilière (1 fr.) pour mettre à jour un total de 59'738 francs. Cette démarche n'est pas critiquable dans la mesure où elle permet de retenir le revenu déterminant unifié le plus favorable afin de définir le droit aux subsides du recourant et de son épouse. Qui plus est, on relèvera, à l'instar de l'intimé, que ce dernier a omis - en faveur des recourants - d'englober le revenu de l'activité accessoire dégagé par l'épouse entre janvier 2018 et août 2018, ce qui est manifestement à l'avantage des deux conjoints.

c) S'agissant des déductions à opérer sur le total de 59'738 fr., il s'agit en premier lieu de confirmer le montant de 4'000 fr. au titre de cotisations d'assurance-maladie, sur lequel le recourant ne formule d'ailleurs aucune remarque.

En second lieu, eu égard aux frais de transport professionnel, les instructions générales établies par l'Administration fiscale cantonale, valables pour l'année 2018, prévoient une déduction forfaitaire annuelle pour un trajet de 5,8 km (distance entre le domicile du recourant son lieu de travail sis [...], à [...]) de 1'849 francs. C'est donc ce dernier chiffre qui aurait dû être retenu au titre de la déduction relative aux frais de déplacement (cf. CASSO LAVAM 1/17 - 6/2017 du 11 juillet 2017 consid. 5c). Dès lors, la déduction opérée par l'intimé sur la base de la directive administrative, à concurrence de 2'298 fr., est favorable au recourant. Compte tenu de la différence peu importante entre le montant précité et celui ressortant des instructions générales valables en matière fiscale, il sera renoncé à modifier la décision sur opposition querellée au détriment du recourant sur ce point.

Les autres déductions fixées par l'intimé dans le cas du recourant, soit 3'200 fr. à titre de frais de repas et 2'000 fr. pour les autres frais professionnels, de même que la déduction pour double activité des conjoints à concurrence de 1'700 fr., peuvent être confirmées puisqu'elles correspondent aux forfaits fiscaux ressortant des instructions générales de l'Administration fiscale cantonale susmentionnées.

S'agissant enfin de la déduction pour frais professionnels prise en compte à hauteur de 2'000 fr. pour l'épouse du recourant, on peut relever que ce montant est largement favorable à cette dernière. Les instructions fiscales prévoient la prise en compte de frais pour activité accessoire de 20 % du revenu net, soit 800 fr. au minimum et 2'400 fr. au maximum. L'intimé a opéré une déduction pour frais professionnels de 2'000 fr. en l'occurrence, comme si l'épouse du recourant avait déployé une activité lucrative principale, ce qui au vu de la non-prise en compte des revenus accessoires effectivement dégagés entre janvier 2018 et août 2018 apparaît largement à son avantage.

d) Etant donné les déductions totalisant 15'198 fr. par l'addition des montants ci-dessus (4'000 fr. + 2'298 fr. + 3'200 fr. + 2'000 fr. + 2'000 fr. + 1'700 fr.), l'intimé a obtenu un revenu déterminant de 44'540 fr. sur la base de l'art. 12 al. 1 LVLAMal.

Ainsi qu'il le relève à l'issue de sa réponse au recours, en dépit d'une différence inférieure à 20 % entre 51'998 fr. (selon l'art. 11 LVLAMal) et 44'540 fr. (selon l'art. 12 al. 1 LVLAMal), l'intimé a tout de même pris en compte le montant de 44'540 fr. au titre de revenu déterminant pour fixer le droit aux subsides. Cela s'avère - une nouvelle fois - largement favorable au recourant et à son épouse, alors que le montant de 51'998 fr. aurait dû fonder le calcul. L'intimé ne concluant pas à la réforme de sa décision sur opposition au détriment des deux conjoints à cet égard, le tribunal renoncera par conséquent également à cette possibilité.

7. a) En définitive, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition attaquée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 4 al. 3 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]), ni d'allouer de dépens, vu l'issue du litige (art. 55 al. 1, 91 ss LPA-VD).

**Par ces motifs,
la juge unique
prononce :**

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 15 octobre 2018 par l'Office vaudois de l'assurance-maladie est confirmée.

- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié, par l'envoi de photocopies, à :

- A.B. _____, à [...],
- Office vaudois de l'assurance-maladie, à Lausanne.

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).

La greffière :