

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 10 novembre 2020

Composition : Mme PASCHE, présidente
Mme Röthenbacher et M. Métral, juges
Greffière : Mme Chapuisat

Cause pendante entre :

N._____, à T._____, recourante, représentée par Me Malek Buffat
Reymond, avocate à Lausanne,

et

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

Art. 9 et 11 LVLAMal ; art. 9 et 10 LHPS

E n f a i t :

A. a) N._____ (ci-après : l'intéressée ou la recourante), née le [...] 1991, célibataire, alors sans profession, a déposé le 12 septembre 2017 une demande de subside d'assurance-maladie. Le droit à un subside mensuel de 331 fr. lui a été reconnu pour la période du 1^{er} octobre 2017 au 31 décembre 2018, par prononcés de l'Office vaudois de l'assurance-maladie (ci-après : l'OVAM ou l'intimé) du 6 juillet 2018.

Par un nouveau prononcé du 1^{er} septembre 2018, le montant du subside mensuel a été augmenté à 404 fr. 60 à compter du 1^{er} septembre 2018, jusqu'au 31 décembre 2018. Selon l'annexe 1 audit prononcé, l'unité économique de référence (ci-après : l'UER) n'était composée que de l'intéressée.

Le 20 novembre 2018, l'OVAM a reconnu, pour toute l'année 2019, le droit de l'intéressée à un subside mensuel de 447 francs. Selon l'annexe 1, intitulée « détail du calcul du revenu déterminant unifié (RDU) », l'UER était composée uniquement de l'intéressée.

Le 30 novembre 2018, le montant du subside mensuel a été arrêté finalement à 442 fr. 50 pour l'année 2019.

b) L'Agence d'assurances sociales (ci-après : l'AAS) de l._____ a reçu le 23 octobre 2018 une demande de prestations signée conjointement, le 21 septembre 2018, par l'intéressée, ainsi que par A._____, né le [...] 1992, titulaire d'un permis B UE/AELE. On pouvait y lire que l'intéressée et A._____ vivaient en ménage commun, et composaient l'UER.

Selon une confirmation d'inscription auprès de l'Office régional de placement de J._____ (ci-après : l'ORP) du 7 septembre 2018 au dossier, A._____ était domicilié à la même adresse que l'intéressée, et

s'était inscrit à l'ORP le 6 septembre 2018 pour une entrée en fonction à partir du 13 septembre 2018.

Le dossier comprend encore un bulletin de salaire du Service du personnel de [...], selon lequel l'intéressée avait réalisé un salaire brut pour les mois de mars à octobre 2018 de 24'077 fr. 95.

Selon un extrait du registre cantonal des personnes au dossier, l'intéressée était arrivée le 16 juillet 2017 depuis le Z._____, pays dans lequel elle avait séjourné du 12 janvier 2016 au 15 juillet 2017, à l'adresse « [...] ». Auparavant, soit jusqu'à son départ pour le Z._____, elle était domiciliée à la Rue de [...], à U._____. Depuis le 16 juillet 2017, elle était domiciliée à l'Avenue [...], à T._____.

Quant à l'extrait du registre cantonal des personnes relatif à A._____, il fait état d'un domicile, depuis le 1^{er} juillet 2017, à l'Avenue [...], à T._____. Auparavant, soit de son arrivée du Z._____, le 4 juin 2017, jusqu'à sa prise de domicile à l'Avenue [...] à T._____, il était en résidence principale à la Rue de [...], à U._____.

Le 6 janvier 2019, A._____ s'est adressé en ces termes à l'AAS de D._____ (sic) :

« Je vous contacte concernant la demande de subside à l'assurance maladie soumise à l'Agence d'Assurances Sociales de I._____ par moi et mon amie, N._____. Après une période de chômage, je viens de retrouver un emploi et vous envoie une copie de mon nouveau contrat de travail ci-annexé afin que vous soyez informé de notre situation courante. »

Selon le contrat de travail annexé, A._____ était engagé en qualité de consultant à compter du 1^{er} janvier 2019 pour un salaire mensuel de base brut au taux d'activité (x13) de 6'400 francs.

c) Par nouveau prononcé du 20 juin 2019, le droit au subside de l'intéressée a été arrêté à 404 fr. 60 par mois pour la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2018. Pour la même période, celui d'A._____

a été fixé à 27 fr. par mois. Selon l'annexe 1 jointe au prononcé, l'UER était composée d'une part de l'intéressée, et, d'autre part, d'A._____.

Par un autre prononcé, également daté du 20 juin 2019, l'OVAM a nié le droit au subside en faveur de l'intéressée, de même qu'en faveur d'A._____, pour l'année 2019, dès lors que le revenu déterminant, s'élevant à 96'826 fr., était supérieur aux limites légales applicables ouvrant le droit à la prestation sollicitée. Selon l'annexe 1 jointe à ce prononcé, l'UER était composée de l'intéressée et d'A._____.

Le 4 juillet 2019, l'intéressée a formé opposition à cette décision, en déplorant que l'OVAM ait considéré qu'elle et A._____ constituaient un « ménage commun ». Elle a fait valoir qu'elle habitait chez ce dernier depuis le 17 juillet 2017 uniquement car sa situation financière ne lui permettait pas d'habiter seule, lui étant locataire principal et elle sa sous-locataire ; ils ne partageaient aucune dépense, « sauf celles liées à la nourriture et aux produits d'entretien de l'appartement », ainsi que le loyer. A ses yeux, ils ne sauraient dès lors être considérés comme une « UER ». Elle a encore exposé avoir fait une demande conjointe en octobre 2018 auprès de l'AAS car ils avaient cru comprendre que vivre à la même adresse, « même en tant que locataire principal et sous-locataire » les contraignait à remplir la demande ensemble. Elle expliquait encore s'être rendue le 1^{er} juillet 2019 avec A._____ à l'OVAM et avoir discuté avec un collaborateur, qui avait expliqué qu'étant donné sa situation, elle avait rempli de façon incorrecte la demande de subside et aurait pu la remplir comme personne seule, afin d'être considérée comme une UER « personne seule ». Elle a ainsi demandé l'annulation de la décision du 20 juin 2019 et qu'elle et A._____ soient considérés comme deux UER séparées.

Par décision sur opposition du 3 décembre 2019, l'OVAM a écarté l'opposition de l'intéressée, en retenant que le ménage commun était manifeste, si bien qu'il avait procédé au cumul des revenus prévu par la loi, le revenu déterminant ainsi calculé dépassant la limite applicable pour un couple de 72'500 francs.

B. Par acte du 17 janvier 2020, N._____, représentée désormais par Me Malek Buffat Reymond, a recouru contre cette décision auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, en concluant principalement à sa réforme en ce sens qu'elle a droit à un subside mensuel de 442 fr. 50 « au moins » pour la période du 1^{er} janvier au 31 décembre 2019, et subsidiairement à son annulation et au renvoi de la cause à l'intimé. Dans un premier moyen de nature formelle, elle s'est plainte d'une violation de son droit d'être entendue, au motif que l'entier des pièces de son dossier ne lui auraient pas été remises. Elle a ainsi requis qu'un délai lui soit accordé, le cas échéant, pour compléter son recours, une fois qu'elle aurait pu consulter l'intégralité du dossier de l'intimé. Sur le fond, elle a fait valoir en substance que le fait de partager le même appartement qu'A._____ ne pouvait pas être qualifié de concubinage stable au sens des dispositions applicables, en se référant pour l'essentiel à l'arrêt du Tribunal fédéral 2C_201/2018 du 15 octobre 2018 (partiellement publié aux ATF 145 I 108). Elle a argué en particulier que le fait qu'elle et A._____ aient signé tous les deux un formulaire ne permet en particulier pas de retenir qu'ils forment un ménage commun. Dans un autre moyen, elle a contesté, indépendamment des revenus d'Oliver A._____, le revenu déterminant retenu par l'intimé, en estimant que celui-ci était inférieur à 2'324 fr., à savoir le chiffre 650 de la décision de taxation relative à l'année 2017. Pour elle, dès lors que ses revenus 2017 étaient comparables à ses revenus 2016, le subside pour l'année 2019 aurait dû être fixé au même montant que celui accordé par prononcé du 30 novembre 2018, soit un subside mensuel de 447 fr. ou de 442 fr. 50.

Le 14 avril 2020, la recourante a déposé une demande de mesures provisionnelles et d'extrême urgence tendant au paiement par l'intimé, d'un subside mensuel de 300 fr. dès le 1^{er} avril 2020. Cette requête a été rejetée par ordonnance du 15 avril 2020.

Dans sa réponse du 4 juin 2020, l'intimé a conclu à ce qu'il soit constaté que le recours était partiellement devenu sans objet, s'agissant de la période de subside du 1^{er} janvier au 31 juillet 2019, à ce qu'il soit

pris acte des décisions du 4 juin 2020 par lesquelles il avait octroyé un subside de 442 fr. 50 par mois de janvier à juin 2019, et de 271 fr. pour le mois de juillet 2019, la décision sur opposition du 4 décembre 2019 étant confirmée pour le surplus en tant qu'elle supprime tout subside à la recourante pour la période comprise entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2019.

En réplique, le 6 juillet 2020, la recourante a précisé sa conclusion principale prise en recours en concluant « au bénéfice de la réponse de l'OVAM qui [lui] accorde un subside mensuel de 442 fr. 50 du 1^{er} janvier au 30 juin 2019 et un subside de 271 fr. pour le mois de juillet 2019 » au versement d'un subside mensuel de 271 fr. dès et y compris le 1^{er} août 2019. Elle a contesté le raisonnement de l'intimé fondé sur les normes de la Conférence suisse des institutions de l'actions sociales (ci-après : normes CSIAS), en plaidant pour l'essentiel que dans aucun des cinq arrêts qu'il a rendus depuis 2000 dans lesquels il a mentionné lesdites normes, le Tribunal fédéral n'a retenu qu'elles seraient obligatoires. Dans ce cadre, elle a exposé que contrairement au droit neuchâtelois qui a intégré les normes CSIAS, le droit vaudois ne les a pas intégrées ; elle en a déduit que ces normes n'ont pas de portée juridique, et qu'il n'est dès lors pas déterminant de retenir, sur cette base, qu'un concubinage est considéré comme stable s'il dure deux ans, seul étant déterminant, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, le point de savoir si les partenaires sont prêts à se soutenir financièrement, comme le feraient des époux, la durée du concubinage n'étant qu'un indice, insuffisant en lui-même.

Par duplique du 27 août 2020, l'autorité intimée a conclu à la confirmation de la décision sur opposition du 4 décembre 2019 en tant qu'elle supprime tout subside à la recourante pour la période comprise entre le 1^{er} août et le 31 décembre 2019.

E n d r o i t :

1. Déposé dans le délai de trente jours fixé par l'art. 28 al. 1^{bis} de la loi d'application vaudoise du 25 juin 1996 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LVLAMal ; BLV 832.01), compte tenu des feries (art. 96 al. 1 let. c de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD ; BLV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 28 al. 3 LVLAMal), le recours est intervenu en temps utile. Il respecte au surplus les conditions formelles énoncées à l'art. 79 LPA-VD.

2. Faisant usage de la faculté consacrée à l'art. 83 LPA-VD, l'autorité intimée a rendu, dans le délai de réponse, de nouvelles décisions à l'avantage de la recourante, lui reconnaissant le droit à un subside de 442 fr. 50 pour la période de janvier à juin 2019, et de 271 fr. pour le mois de juillet 2019. La recourante a modifié ses conclusions en réplique, en concluant désormais au versement d'un subside mensuel de 271 fr. « dès et y compris le 1^{er} août 2019 ». Demeure dès lors seule litigieuse la question de savoir si la recourante peut prétendre à l'octroi du subside pour la période du 1^{er} août au 31 décembre 2019, et, dans l'affirmative, de quel montant.

3. Dans un premier moyen de nature formelle, la recourante se plaint d'une violation de son droit d'être entendue, au motif que l'entier des pièces de son dossier ne lui auraient pas été remises. Elle a ainsi requis qu'un délai lui soit accordé, le cas échéant, pour compléter son recours, une fois qu'elle aurait pu consulter l'intégralité du dossier de l'intimé.

a) La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]), en particulier, le droit de chacun de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 142 II 218 consid. 2.3 ; 141 V 557 consid. 3.1 et les références citées).

Le droit d'être entendu est une garantie de nature formelle, dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recours sur le fond (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 142 III 360 consid. 4.1.4 ; 137 I 195 consid. 2.2). Selon la jurisprudence, sa violation peut cependant être réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 142 II 218 consid. 2.8.1 ; 137 I 195 consid. 2.3.2 ; 135 I 279 consid. 2.6.1).

b) En l'occurrence, la recourante a sollicité qu'un délai lui soit accordé pour compléter son recours une fois qu'elle aurait pu consulter l'intégralité du dossier de l'intimé. Elle n'a pas maintenu en réplique le moyen tiré de la violation de son droit d'être entendue. Aucun élément ne permet au demeurant de retenir que c'est un dossier incomplet qui lui aurait été communiqué. Quoi qu'il en soit, si tant est qu'une violation du droit d'être entendue de la recourante ait été à déplorer, il faut constater qu'un tel vice a été réparé, l'intéressée ayant eu l'occasion de s'exprimer dans le cadre d'un double échange d'écritures.

4. a) Selon l'art. 65 al. 1, première 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, première phrase, LAMal).

b) Ces principes ont été repris dans la LVLAMal. Aux termes de l'art. 9 al. 1 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. 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. A cet égard, l'art. 6 al. 1 LHPS précise que le revenu déterminant unifié sert de base pour le calcul du droit à une prestation au sens de la présente loi. Il est constitué du revenu net au sens de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI), 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 (art. 6 al. 2 let. a LHPS), 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 (art. 6 al. 2 let. b LHPS).

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.

d) Selon l'art. 9 LHPS, l'unité économique de référence désigne l'ensemble des personnes dont les éléments constitutifs du revenu déterminant unifié décrits à l'article 6 sont pris en considération pour calculer le droit à une prestation au sens de la présente loi.

L'art. 10 LHPS régit l'étendue de l'unité économique de référence, laquelle comprend, notamment, le partenaire vivant en ménage commun avec la personne titulaire du droit (let. d).

5. En l'espèce, l'autorité intimée a pris en compte le revenu d'A. _____ dans le calcul du revenu déterminant le droit au subsidie de la recourante ; elle a expliqué dans ses écritures s'être fondée sur les art. 10

LHPS et 12 RLHPS et avoir considéré que dans la mesure où, dès le 17 juillet 2019, la recourante et A. _____ comptaient deux ans de vie commune sous le même toit, elle n'avait pas cumulé leurs revenus pour la période du 1^{er} janvier au 31 juillet 2019, mais à compter du 1^{er} août 2019. La recourante critique cette manière de faire, reprochant à l'autorité intimée d'avoir retenu l'existence d'un concubinage sur la base de la seule durée de celui-ci, contrairement à la jurisprudence du Tribunal fédéral.

a) Le Conseil d'État vaudois a précisé la notion de partenaires « vivant en ménage commun » et la manière d'établir l'existence d'un tel ménage à l'art. 12 du règlement d'application, du 30 mai 2012, de la LHPS (RLHPS ; BLV 850.03.1). Aux termes de cette disposition, qui assimile les personnes faisant ménage commun à celles « menant de fait une vie de couple » : sont considérées comme faisant ménage commun au sens de l'article 10, alinéa 1, lettre d de la loi les personnes menant de fait une vie de couple (al. 1) ; le ménage commun peut être établi sur la base des déclarations du requérant ou de la présomption ci-après (al. 2) ; le ménage commun est présumé si (al. 3) : le requérant a un ou plusieurs enfants communs avec son partenaire et s'il vit avec lui dans le même ménage (let. a) ou le requérant et son partenaire vivent dans le même ménage depuis au moins cinq ans (let. b).

Par ailleurs, dans un arrêt du 15 octobre 2018 rendu dans la cause 2C_201/2018, publié partiellement aux ATF 145 I 108, le Tribunal fédéral a apporté les compléments suivants s'agissant de l'interprétation qu'il fallait donner à l'art. 10 al. 1 let. d LHPS :

« [...]

4.4.3. En l'occurrence, d'un point de vue strictement littéral, il ne peut être reproché au Tribunal cantonal d'avoir considéré que le recourant et son amie pouvaient être qualifiés de "personnes menant de fait une vie de couple" au sens de l'art. 12 al. 1 du règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation règlement (RLHPS/VD), dès lors qu'ils habitaient le même appartement et formaient un couple. Dans le langage courant en effet, le terme de "couple" sert à désigner deux personnes unies par des relations sentimentales et/ou physiques (Le Petit Robert, Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française, édition 2017, p. 565). Il n'en demeure pas moins nécessaire d'examiner si une telle interprétation littérale du droit cantonal est

soutenable eu égard aux autres méthodes d'interprétation, notamment systématique et historique.

4.4.4. Du point de vue systématique, il convient de relever que la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" n'est pas une notion propre et spécifique au règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation (RLHPS/VD). Elle est utilisée par d'autres lois fédérales et cantonales antérieures à ce règlement.

Lors de l'adoption de la loi fédérale du 18 juin 2004 sur le partenariat enregistré (LPart; RS 211.231), la Confédération a, pour la première fois, introduit la notion précitée dans diverses dispositions fédérales régissant les incompatibilités, les motifs de récusation et le droit de refuser de témoigner (cf. notamment art. 10 al. 1 ch. 2 LP [RS 281.1] et art. 10 al. 1 let. b PA [RS 172.021]). L'idée était de tenir compte du fait que le nombre des "personnes non mariées qui font durablement ménage commun" n'avait cessé de croître ces dernières décennies. Selon le Conseil fédéral, la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" ("faktische Lebensgemeinschaft" en allemand) désignait une "relation de type matrimonial" entre deux personnes du même sexe ou de sexe différent qui n'ont pas conclu de mariage ni de partenariat enregistré (Message du 29 novembre 2002 relatif à la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe, FF 2003 1252 ch. 2.5.4). Depuis l'adoption de la LPart, elle a été reprise plusieurs fois par le législateur fédéral, en particulier à l'art. 168 al. 1 let. a CPP (RS 312.0) et, surtout, à l'art. 264c CC (RS 210) qui autorise, à certaines conditions, une personne à adopter l'enfant du partenaire avec lequel elle "mène de fait une vie de couple". L'expression est censée viser les "personnes de même sexe ou de sexes différents entretenant des relations stables et étroites, semblables à celles entretenues dans les liens du mariage (relations de couple)"(Message du 28 novembre 2014 concernant la modification du code civil [Droit de l'adoption], FF 2015 866 ch. 2.3.3.5). Selon la doctrine relative au CPP, elle se réfère à des partenaires dont la liaison revêt une certaine durée, seule garantie de stabilité, par opposition à une relation passagère (STÉPHANE WERLY, in Commentaire romand, Code de procédure pénale, 2011, n° 10 ad art. 168 CPP; aussi notamment VEST/HORBER, in Basler Kommentar, Schweizerische Strafprozessordnung, art. 1-195 StPo, 2^{ème} éd. 2014, n° 11 ad art. 169 CPP).

Comme évoqué, en droit vaudois, la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" est également préexistante à l'adoption du règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation (RLHPS/VD). Le législateur cantonal l'a consacrée le 19 décembre 2006 déjà, au moment où il s'est agi de mettre en œuvre la LPart au niveau cantonal (cf. Exposé des motifs et projet de loi d'application dans le Canton de Vaud de la loi fédérale sur le partenariat, in: Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton de Vaud, séance du 13 décembre 2006, BGC 2006 6638 ss, spéc. 6663). Cette notion a parfois remplacé celle de "concubin" que connaissaient certaines lois cantonales. C'est ainsi que la loi cantonale sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 (LASV/VD; RSV 850.051) dispose, depuis le 1^{er} janvier 2007, qu'au moment de fixer et de verser un revenu d'insertion à un administré,

il convient de prendre en compte les ressources de la "personne qui mène de fait une vie de couple avec lui" (cf. art. 31 al. 2 LASV/VD).

4.4.5. Aucun document préparatoire publié ne traite directement de la manière dont il conviendrait d'interpréter l'art. 12 al. 1 du règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation règlement (RLHPS/VD). Il ressort en revanche sans équivoque du contexte existant lors de la mise en œuvre cantonale de la LPart et de l'exposé des motifs accompagnant ce projet législatif qu'au sens du Conseil d'Etat vaudois, la notion de "personnes menant de fait une vie de couple", qui allait être introduite en droit cantonal vaudois et notamment à l'art. 31 al. 2 de la loi cantonale sur l'action sociale (LASV/VD), était censée correspondre à celle, identique, connue par le droit fédéral. En outre, à l'instar de ce qui devait prévaloir au niveau fédéral, cette nouvelle notion de droit cantonal avait pour vocation de se rapporter directement à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral s'agissant de la définition et des effets du "concubinage qualifié" ou du "concubinage durable" (BGC 2006 6647 s.). Les députés cantonaux sont partis du même présumé en commission parlementaire, ainsi qu'en plénum lors des débats parlementaires. En commission, il a été expressément mis en exergue que la notion de personnes menant de fait une vie de couple n'était pas déterminée précisément au niveau du droit fédéral, mais qu'elle résultait d'une définition et de critères fixés dans la jurisprudence (BGC 2006 6795 s.). Devant le Grand Conseil, le Conseiller d'Etat en charge du dossier a relevé qu'en ce qui concerne la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" "la jurisprudence [était] déjà claire", faisant ainsi manifestement allusion à la jurisprudence fédérale relative au concubinage dit qualifié ou stable (BGC 2006 6819).

4.4.6. La jurisprudence fédérale en matière d'aide sociale, de même qu'en matière d'avances de pensions alimentaires et de subsides à l'assurance-maladie, admet depuis longtemps, à l'instar de ce qui prévaut en matière de contributions d'entretien entre époux, que, si une personne assistée vit dans une relation de concubinage stable, il n'est pas arbitraire de tenir compte de cette circonstance dans l'évaluation des besoins d'assistance, quand bien même il n'existe pas un devoir légal et réciproque d'entretien entre les partenaires. Dans cette optique, il est admissible de tenir compte du fait que ces derniers sont prêts à s'assurer mutuellement assistance (ATF 134 I 313 consid. 5.5 p. 318; 129 I 1; 136 I 129 consid. 6.1 p. 134; 134 I 313; FamPra.ch 2004 p. 434, 2P.242/2003 consid. 2; arrêts 2P.230/2005 du 10 juillet 2006 consid. 3.3; 2P.218/2003 du 12 janvier 2004 consid. 3.2 et 2P.386/1997 du 24 août 1998).

De jurisprudence constante également, le Tribunal fédéral considère que la relation de concubinage stable justifiant un devoir d'assistance mutuel doit être comprise comme une communauté de vie d'une certaine durée, voire durable, entre deux personnes, à caractère en principe exclusif, qui présente une composante tant spirituelle que corporelle et économique, et qui est parfois désignée comme une communauté de toit, de table et de lit (cf. ATF 118 II 235 consid. 3b p. 238; plus récemment arrêt 5A_613/2010 du 3 décembre 2010 consid. 2 et les arrêts cités). Cela étant, il a été jugé arbitraire de reconnaître l'existence d'un concubinage stable entre

deux partenaires sur la seule base du fait que ceux-ci venaient d'emménager dans un même logement (arrêt 1P.184/2003 du 19 août 2003 consid. 2.3.2 et 3). Le fait qu'une personne fasse ménage commun avec son partenaire constitue un simple indice, mais non la preuve de l'existence de liens aussi étroits que ceux qui unissent des époux (cf. ATF 138 III 97 consid. 3.4.3 p. 105). Il en découle que, dans plusieurs domaines du droit, la portée du concubinage a été appréhendée en fonction de sa durée. Cependant, en l'absence de règle légale précise, on ne saurait retenir une durée prédéfinie pour admettre un concubinage stable. Si plusieurs années de vie commune sont certes un élément parlant en faveur d'une relation de concubinage stable, elles ne sont pas à elles seules décisives. Le juge doit au contraire procéder dans chaque cas à une appréciation de l'ensemble des circonstances de la vie commune afin d'en déterminer la qualité et si celle-ci peut être qualifiée de relation de concubinage stable (ATF 138 III 157 consid. 2.3.3 p. 161).

4.4.7. Il convient enfin de relever qu'en pratique, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois ne se cantonne en principe pas à une interprétation strictement littérale de la notion de "personnes menant de fait une vie de couple" telle qu'elle est prévue par la loi cantonale sur l'action sociale (LASV/VD) ou par le règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation (RLHPS/VD). Adoptant une approche historique et systématique, elle part généralement de la prémisse selon laquelle ladite notion correspond en tous points à celle, identique, contenue par le droit fédéral et, partant, à la notion jurisprudentielle de "concubinage qualifié" ou "concubinage stable". En effet, comme le relèvent tant le recourant que l'Office cantonal, le Tribunal cantonal considère en principe que la notion de "vie de couple de fait", tel qu'elle est prévue en droit cantonal, doit viser les cas dans lesquels la cohésion préexistante au sein du couple permet d'attendre d'une personne qu'elle utilise sa fortune personnelle pour entretenir son partenaire, même si elle n'y est pas légalement tenue. Il se fonde ainsi sur l'ensemble des circonstances pour apprécier la qualité de la communauté de vie de deux personnes qui contestent constituer un concubinage stable (cf. p. ex. arrêts BO.2017.0010 du 11 juin 2018; BO.2016.0015 du 8 janvier 2018; BO.2016.0017 du 16 août 2017; BO.2016.0010 du 19 octobre 2016; PS.2015.0087 du 6 octobre 2015; PS.2015.0039 du 27 janvier 2016; PS.2012.0039 du 13 septembre 2012; PS.2008.0016 du 15 décembre 2008).

4.5. Il découle de ce qui précède que les législateurs, les tribunaux, y compris le Tribunal cantonal vaudois, et la doctrine assimilent, de manière unanime, la notion de "personnes menant de fait une vie de couple", telle qu'elle est notamment contenue à l'art. 12 al. 1 du règlement cantonal sur l'octroi des prestations sociales et d'aide à la formation (RLPHS/VD), à celle de personnes vivant en concubinage stable ou qualifié et que la prise d'un logement en commun ne constitue qu'un indice parmi d'autres pour établir l'existence d'un tel concubinage entre deux personnes. Or, comme cela a été exposé ci-avant (supra consid. 4.4.1), force est d'admettre qu'il serait arbitraire d'interpréter et d'appliquer, sans motivation objective, cette notion juridique d'une autre manière et de s'écarter, ce faisant, de la jurisprudence, notamment cantonale, relative à cette notion. [...] ».

b) Lorsque le concubinage est contesté par les intéressés, respectivement lorsque ceux-ci n'admettent pas ou plus d'être traités comme tels, il convient de prendre en compte toutes les circonstances permettant d'apprécier, à un degré de vraisemblance suffisant, la qualité de la communauté de vie. Ces circonstances sont notamment les suivantes : l'existence d'un enfant commun, la durée de la vie commune – étant précisé qu'une union de plus de cinq ans fait présumer selon certaines législations, l'existence du concubinage, cette présomption étant réfragable (cf. art. 17a let. b du règlement du 26 octobre 2005 d'application de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise [RLASV ; BLV 850.051.1] et art. 12 al. 3 let. b RLHPS) –, le partenaire du recourant contribue effectivement à l'entretien de celui-ci, les partenaires se sont aidés financièrement à un moment de leur vie commune, ils sont propriétaires de biens communs, ils passent leurs loisirs et leurs vacances ensemble, ils fréquentent les mêmes amis, ils n'ont jusqu'alors jamais contesté vivre en concubinage, ils ont tenu des propos desquels on pouvait déduire qu'ils vivaient en concubinage (cf. arrêts de la Cour de droit administratif et public [CDAP] PS.2018.0028 du 13 février 2019 consid. 1c/bb ; PS.2016.0021 du 17 novembre 2016 consid. 3b ; PS.2016.0050 du 7 octobre 2016 consid. 2c ; PS.2015.0039 du 27 janvier 2016 consid. 2c).

Le Tribunal cantonal a déjà admis l'existence de communautés de vie insolites qui ne pouvaient pas être qualifiées de vie de couple (union libre stable ou concubinage qualifié). Dans une affaire BO.2016.0015 du 8 janvier 2018, la CDAP a ainsi admis qu'un couple qui vivait ensemble depuis 2014 ne réunissait pas les éléments d'une union libre stable entraînant des obligations d'entraide comparables à celle d'un mariage. En effet, la relation était vécue en s'engageant de manière minimale, dans la volonté de garder des vies séparées à tous points de vue, et n'intégrant aucun soutien financier réciproque. Dans une affaire PS.2012.0086 du 24 juin 2013, concernant une communauté de vie peu habituelle, le Tribunal avait nié l'existence d'un concubinage stable ; la colocataire du recourant avait affirmé de manière constante être engagée dans une relation avec une autre personne depuis plusieurs années. Enfin,

dans un arrêt PS.2016.0081 du 25 avril 2017, la CDAP a nié l'existence d'un concubinage stable entre la recourante et son ex-ami avec qui elle avait eu deux enfants. La recourante avait certes admis avoir conservé des relations avec le père de ses enfants et celui-ci dormait parfois chez elle. Elle n'avait toutefois pas l'intention de reprendre la vie commune avec ce dernier et elle partageait une relation de couple avec une tierce personne.

c) Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible; parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 144 II 332 consid. 4.1.2 avec renvoi à l'ATF 138 V 218 consid. 6).

6. a) Dans le cas particulier, l'autorité intimée a initialement estimé que dans la mesure où il lui avait paru manifeste que la situation de la recourante et d'A._____ relevait de fait d'un ménage commun, elle avait procédé au cumul des revenus (cf. décision sur opposition du 3 décembre 2019, p. 2). Toutefois, ainsi qu'on l'a vu (cf. consid. 2 ci-dessus), l'autorité intimée a reconsidéré sa décision, en admettant d'accorder à la recourante le droit au subsidé pour la période du 1^{er} janvier au 31 juillet 2019. Dans sa réponse, l'autorité intimée a en effet exposé que durant les deux premières années de vie sous le même toit, le ménage formé par la recourante et A._____ ne présentait pas la durabilité exigée par la jurisprudence. Il en allait toutefois autrement après deux ans de vie commune (cf. réponse, p. 15).

Il suit de là que l'autorité intimée ne s'est pas contentée de constater, sans autres considérations, que la recourante et A._____ faisaient ménage commun pour retenir qu'ils formaient une UER au sens de l'art. 10 al. 1 LHPS, mais a fondé sa position sur la durée de la relation

des intéressés, en estimant qu'après deux ans de vie sous le même toit, il se justifiait de retenir l'existence d'un soutien de fait entre eux, et de les assimiler à des couples mariés ou en partenariat enregistré, même si ce soutien ne se concrétisait pas ou qu'il était allégué ne pas se réaliser dans la réalité.

b) Les éléments du dossier ne sont pas de nature à nier l'existence d'un concubinage stable et durable entre la recourante et A._____.

Certes, en l'absence de règle légale précise, on ne saurait retenir une durée prédéfinie pour admettre un concubinage stable (ATF 145 I 108 consid. 4.4.6). A cet égard, les normes CSIAS, si elles prévoient qu'un concubinage est - notamment - considéré comme stable s'il dure depuis deux ans au moins (Normes CSIAS 12/14 - F.5-I), n'en demeurent pas moins des recommandations (cf. Normes CSIAS, Signification des normes), qui ne dispensent pas de procéder dans chaque cas à une appréciation de l'ensemble des circonstances de la vie commune afin d'en déterminer la qualité et si celle-ci peut être qualifiée de relation de concubinage stable (ATF 138 III 157 consid. 2.3.3 p. 161).

En l'occurrence, la situation de la recourante et d'A._____ se distingue en particulier de celle récemment jugée par la CDAP le 22 juin 2020 (PS.2020.0007), qui concernait un couple dont la relation était relativement récente, si bien que la CDAP a jugé que l'autorité ne pouvait, sur la base des éléments dont elle disposait, retenir un devoir d'assistance. Dans le cas de la recourante et d'A._____ toutefois, les éléments permettent d'établir que l'intéressée, partie séjourner au Z._____, est rentrée de ce pays en Suisse, pour s'installer avec A._____ le 16 juillet 2017. Quant à ce dernier, arrivé quant à lui du Z._____ le 4 juin 2017, il a résidé à l'adresse des parents de la recourante, à U._____, avant de prendre domicile à l'Avenue [...] à T._____, où l'a rejoint la recourante à son retour du Z._____. Dans ces conditions, c'est à juste titre que l'autorité intimée a tenu pour vraisemblable et établie l'existence d'un concubinage entre la recourante

et A._____, dès le mois de juillet 2017. On relèvera encore que lorsqu'il s'est adressé à l'AAS, le 6 janvier 2019, A._____ a bien parlé de « mon amie, N._____ », et a indiqué souhaiter informer l'autorité de « notre » situation courante (*i.e.* la sienne et celle de la recourante). On voit mal que de simples colocataires s'expriment de cette manière, de tels propos permettant au contraire de déduire que tous deux vivent en concubinage.

De la même manière, sans que cet élément ne soit à lui seul déterminant et ne permette de tirer de conclusions définitives sur la nature de la communauté formée par la recourante et A._____, il faut constater que c'est chez les parents de l'intéressée que ce dernier a été accueilli à son arrivée en Suisse.

Lorsqu'elle s'est adressée à l'autorité le 4 juillet 2019, la recourante a expliqué qu'A._____ et elle ne partageaient aucune dépense, sauf, notamment, « celles liées à la nourriture ». Or, à nouveau, les colocataires se partagent traditionnellement les dépenses relatives aux loyers et charges, mais pas à la nourriture.

A cela s'ajoute que la recourante et A._____ ont rempli conjointement leur demande de prestations le 21 septembre 2018, sur laquelle ils ont apposé leurs deux signatures. Or, on peut y lire en toutes lettres « N._____ et A._____ vivent en ménage commun », et la précision selon laquelle « Sont considérées comme faisant ménage commun au sens de la LHPS, les personnes menant de fait une vie de couple. [...] ». Pour le cas où la recourante et A._____ entendaient contester ce qui précède, il leur incombait de le signaler, et non pas d'apposer leurs signatures sur le formulaire précité, sans émettre de réserve.

L'examen de la chronologie des événements conduit au même constat : c'est en effet moins de quatre mois après avoir déposé conjointement une demande de prestations avec la recourante, en septembre 2018, qu'A._____ s'est adressé à l'AAS pour lui faire part, le 6 janvier 2019, d'un changement dans sa situation, puisqu'il avait conclu

un nouveau contrat de travail dès le 1^{er} janvier 2019. Or, ce faisant, A._____ a agi conformément à l'obligation d'informer rappelée sur le formulaire de demande de prestations cosigné en septembre 2018, dont il a manifestement compris la portée.

Ce n'est finalement que lorsque l'autorité intimée a communiqué à la recourante sa décision du 20 juin 2019 supprimant son droit au subsidé à compter du 1^{er} janvier 2019 que, pour la première fois, celle-ci a contesté vivre en concubinage avec A._____, ce que le couple n'avait jusqu'alors jamais remis en question.

Toutefois, les éléments qui précèdent permettent de retenir, au degré de la vraisemblance prépondérante, que la relation entre la recourante et A._____ doit être qualifiée de concubinage stable.

c) Partant, c'est sans violer le droit que l'autorité intimée a considéré qu'à compter du 1^{er} août 2019, A._____ devait être intégré à l'UER de la recourante, étant rappelé que l'art 12. al. 3 let. b RLHPS ne consacre qu'une présomption réfragable, sans que l'on ne puisse en déduire, comme le soutient la recourante, qu'un ménage commun devrait être exclu sans autre examen dès l'instant où les partenaires vivraient dans le même ménage depuis moins de cinq ans.

7. Il en résulte de ce qui précède qu'en tant qu'il conserve un objet, le recours doit être rejeté, et la décision sur opposition du 3 décembre 2019 confirmée, dans la mesure où elle n'a pas été modifiée par la décision du 4 juin 2020.

La recourante ayant obtenu partiellement gain de cause, au vu de la reconsidération intervenue dans le délai de réponse, elle a droit à des dépens réduits à la charge de l'autorité intimée, qu'il y a lieu de fixer à 1'000 fr., TVA et débours compris.

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]), le présent arrêt est rendu sans frais.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I. En tant qu'il conserve un objet, le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 3 décembre 2019 par l'Office vaudois de l'assurance maladie est confirmée en tant qu'elle nie le droit aux prestations pour la période du 1^{er} août au 31 décembre 2019.

- III. Une indemnité de 1'000 fr. (mille francs), à payer à N._____, est mise à la charge de l'Office vaudois de l'assurance-maladie.

- IV. L'arrêt est rendu sans frais.

La présidente :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Malek Buffat Reymond (pour N._____),
- Office vaudois de l'assurance-maladie,

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).

La greffière :