

Tribunal fédéral – 8C_228/2018

I^{re} Cour des assurances sociales
Arrêt du 22 janvier 2019

Résumé et analyse

Proposition de citation :

LONGCHAMP GUY, Subsidés LAMal : la notion de « bas et moyens revenus » : analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018, Newsletter rcassurances.ch mars 2019

Newsletter mars 2019

Assurance-maladie ;
réduction des primes de
l'assurance obligatoire
des soins (subsidés) ;
notion de « bas et
moyens revenus »

Art. 65 al. 1^{bis} LAMal



Subsidés LAMal : la notion de « bas et moyens revenus » : analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 du 22 janvier 2019

GUY LONGCHAMP

I. Objet de l'arrêt

La décision du Tribunal fédéral, I^{re} Cour des assurances sociales, à Lucerne, concerne un élément politiquement exposé dans le domaine de l'assurance-maladie obligatoire, à savoir la réduction des primes pour les personnes présentant des « bas et moyens » revenus, au sens de l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal. Cette décision comporte évidemment des aspects relevant du domaine du droit des assurances sociales. Plus généralement, les juges fédéraux ont dû rappeler certains principes liés à la répartition des compétences de légiférer au niveau cantonal ou fédéral dans ce domaine, alors même que l'issue finale a des répercussions financières importantes pour un budget cantonal.

II. Résumé de l'arrêt

A. Les faits

Depuis le 1^{er} janvier 2016, et en application de l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2018, l'art. 2a al. 1 de l'Ordonnance de la loi sur la réduction des primes dans l'assurance-maladie, dans le canton de Lucerne, prévoyait une réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins de 50% pour les enfants et les jeunes adultes en formation lorsque le revenu annuel des parents ne dépassait pas le montant de CHF 75'000.-. Comme le canton de Lucerne n'avait pas adopté le budget pour l'année 2017, le canton a, par décision du 7 février 2017, accordé provisoirement un droit à une réduction des primes pour les couples ou parents avec enfants et jeunes adultes en formation ayant au maximum un revenu de CHF 75'000.-, celle-ci n'étant toutefois versée qu'à concurrence de 75% du montant prévu.

Après que le budget 2017 a finalement été adopté en date du 12 septembre 2017, l'art. 2a al. 1 et 2 de l'Ordonnance précitée a été modifié en ce sens que le montant maximal donnant droit à une réduction des primes a été fixé à CHF 54'000.-, en lieu et place de CHF 75'000.-.

Par décision du 20 février 2018, le Tribunal cantonal du canton de Lucerne a rejeté, du bout des lèvres et en se réfugiant derrière la large marge d'appréciation laissée aux cantons, la

contestation de cette modification réglementaire que cinq citoyens lui avaient soumise. Il avait toutefois, à son considérant 16, p. 27, tenu à faire part de ses réserves quant à la légalité et à l'opportunité de la décision du Conseil d'Etat lucernois en indiquant ceci : « *Unbesehen von diesem Prozessausgang sind im Hinblick auf die Zukunft folgende Bermerkungen angebracht : Die gültige Regelung im Kanton Luzern räumt dem Regierungsrat als oberstem Vollzugsorgan der Gesetzgebung und selbständigem Verordnungsgeber einen erheblichen Ermessenspielraum ein. Die bundesrechtlich verankerte Prämienverbilligung ist ein Institut der Solidarität. Wenn über Jahre Einkommensgrenzen, die zum Bezug von Leistungen berechtigen, gesenkt werden, obschon die Prämien der Krankenversicherung für alle Kategorien von Bezüglern steigen, droht das verbindliche Sozial- und Solidaritätsziel zur reinen Deklaration zu werden* ».

Trois citoyens déboutés ont alors saisi le Tribunal fédéral d'un recours en matière de droit public tendant à ce que la modification réglementaire précitée soit considérée comme contraire au droit fédéral.

B. Le droit

1. Compétences législatives cantonales découlant de l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal – respect du fédéralisme

Le Tribunal fédéral a rappelé certaines règles dans le cadre d'un recours en matière de droit public contre les actes normatifs cantonaux, selon l'art. 82 lit. b LTF. En particulier, si les juges fédéraux jouissent d'un pouvoir de cognition libre dans l'examen d'un contrôle abstrait des normes, une certaine retenue doit être respectée, notamment au vu du fédéralisme et du principe de la proportionnalité (cf. ATF 143 I 137 consid. 2.2).

Le Tribunal fédéral précise que le litige est circonscrit à la question de savoir si la baisse du revenu maximal donnant droit à une réduction des primes de l'assurance obligatoire de CHF 75'000.- à CHF 54'000.- est conforme au droit fédéral, singulièrement à l'art. 65 al. 1 et 1^{bis} LAMal, dans leur version au 31 décembre 2018. Sur la base de l'art. 97 al. 1 LAMal notamment, il incombe aux cantons d'édicter les dispositions d'exécution de l'art. 65 LAMal.

Dans une loi cantonale du 24 janvier 1995 sur la réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins et dans son ordonnance d'application, le canton de Lucerne a précisé les conditions pour pouvoir bénéficier d'une réduction. Les juges fédéraux rappellent les différentes modifications réglementaires successives qui ont conduit finalement le Conseil d'Etat lucernois à diminuer le revenu maximal pouvant donner droit à une réduction des primes pour les enfants et jeunes adultes de CHF 75'000.-, valable jusqu'en 2016, à CHF 54'000.-, (rétroactivement) dès le 1^{er} janvier 2017.

Le Tribunal fédéral rappelle que, selon l'art. 49 al. 1 Cst, la force dérogatoire du droit fédéral exclut pour les cantons la possibilité d'édicter des règles dans un domaine régi de manière exhaustive au niveau fédéral. En revanche, là où le droit fédéral, comme par exemple dans le cas de la réduction de primes, ne règle pas exhaustivement la matière, les cantons ont le droit de légiférer, pour autant et à la condition qu'ils respectent le sens et l'esprit du droit fédéral

et qu'ils n'en limitent pas la portée : « (...) *die nicht gegen Sinn und Geist des Bundesrechts verstossen und dessen Zweck nicht beeinträchtigen* ».

Le Tribunal fédéral se réfère aux différents travaux préparatoires relatifs à la réduction des primes de l'assurance obligatoire des soins pour rappeler qu'il s'agit clairement d'une tâche laissée aux cantons, notamment au Message concernant l'arrêté fédéral sur les subsides fédéraux dans l'assurance-maladie et la révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (FF 1999 727ss, en particulier 744). Le principe d'une application fédéraliste de la réduction des primes a été maintenu lors de chaque modification ou tentative de modification de la LAMal, y compris lors de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT (FF 2005 5641, en particulier 5842).

Les juges fédéraux ont rappelé que, selon la jurisprudence, les cantons jouissent d'une large marge d'appréciation dans l'aménagement et la fixation des conditions ouvrant droit à une réduction des primes, s'agissant notamment de la définition des assurés « de condition économique modeste » selon l'art. 65 al. 1 LAMal (cf. ATF 136 I 220 consid. 6.1). Il en va de même, s'agissant de la notion de « bas et moyens revenus » selon l'art. 65 al. 1bis LAMal. Au final, le Tribunal fédéral insiste sur le fait que les cantons jouissent d'une grande autonomie dans ce domaine, pour autant et à la condition qu'ils respectent le sens et l'esprit du droit fédéral et n'en limitent pas le but.

2. Interprétation de l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal

En tant que norme juridique indéterminée, l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal peut être interprétée de différentes manières. Les juges fédéraux relèvent toutefois que les notions d'assurés « de condition économique modeste » selon l'art. 65 al. 1 LAMal et présentant de « bas ou moyens revenus » conformément à l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal doivent être distinguées, en ce sens que les personnes à « revenus moyens » englobent un cercle plus large de personnes que celui des personnes « de condition économique modeste ».

Le Tribunal fédéral, après avoir effectué une interprétation historique, téléologique et systématique, arrive à la conclusion que le législateur fédéral, tout en laissant une large place à l'autonomie cantonale, a souhaité introduire le principe d'une réduction des primes pour les familles non seulement présentant des bas revenus, mais également des revenus moyens, ce qui va clairement au-delà des seules familles « de condition économique modeste ». Si aucun chiffre n'a finalement été inscrit dans la loi, les parlementaires, notamment au Conseil des Etats – première chambre consultée – ont articulé des revenus annuels maximums oscillant entre CHF 75'000.- et CHF 115'000.-. Les juges fédéraux ont également précisé que les subsides fédéraux correspondent à 7.5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins, en vertu de l'art. 66 al. 2 LAMal.

Dans le canton de Lucerne, les revenus maximums donnant droit à une réduction des primes pour les enfants et les jeunes en formation étaient de CHF 100'000 du 1^{er} janvier 2008 au 30 juin 2013, puis de CHF 80'000.- dès le 1^{er} juillet 2013 jusqu'au 31 décembre 2014. Dès le 1^{er} janvier 2015, ce revenu a été abaissé à CHF 75'000.-. Ces réductions étaient motivées, à l'époque, par le fait qu'en 2006, le revenu d'un ménage moyen dans le canton de Lucerne

s'élevait à CHF 60'900.- par année. Pour le Conseil d'Etat, et dans ces conditions, le fait de retenir un revenu maximal de CHF 80'000.- paraissait adéquat (« *angemessen* »).

Dans ces conditions, le Tribunal fédéral, en se fondant sur les calculs effectués par l'autorité précédente, a estimé que la réduction de CHF 75'000.- à CHF 54'000.- voulue par le Conseil d'Etat lucernois n'était plus conforme à « l'esprit et au but de la LAMal » et ne paraissait dictée que par des considérations budgétaires. En effet, sur la base des dernières données statistiques (2015), le revenu médian (calculé selon les directives fiscales cantonales) d'un couple marié avec enfants s'élevait à CHF 86'875.- dans le canton de Lucerne, alors que ce revenu était de CHF 49'656.- pour un couple non marié sans enfants.

III. Analyse

1. Le litige porte sur la portée que les cantons peuvent donner à la notion figurant à l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal de « bas ou moyens revenus », en fixant notamment le cercle des bénéficiaires de réductions de primes.

Dans l'arrêt du 22 janvier 2019 commenté, le Tribunal fédéral a considéré, à juste titre, que la réglementation cantonale ne respectait pas (plus) le sens et le but de la LAMal tendant à garantir une certaine « solidarité entre des personnes aux revenus différents », notamment des familles (FF 1999 732). En effet, l'assurance-maladie est financée par le prélèvement de primes auprès des assurés. Il s'agit de primes par tête (« *Kopfprämien* »), chaque assuré s'acquittant, afin de financer sa propre couverture d'assurance, de primes individuelles. Aussi, une certaine solidarité entre « riches » et « pauvres » a été prévue, aux art. 65ss LAMal (cf. B. MEYER, *Krankenversicherung [Versicherte und Finanzierung]*, in : *Recht der sozialen Sicherheit*, Bâle 2014, p. 457). La réduction des primes est la correction nécessaire de nature sociale au principe de la prime par tête qui, par définition, ne tient pas compte des revenus des assurés.

Les règles cantonales régissant la réduction des primes dans l'assurance-maladie conformément à l'art. 65 LAMal constituent du droit cantonal autonome (ATF 136 I 220 consid. 4.1 ; ATF 124 V 19 consid. 2a). Toutefois, les cantons doivent rester dans le cadre tracé par l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal, pour éviter de réduire à néant cette volonté du législateur fédéral d'offrir une certaine solidarité entre les personnes bénéficiant d'une situation financière différente (cf. G. EUGSTER, *Krankenversicherung* in : *Soziale Sicherheit*, 3^e éd., Bâle 2016, N 1392 et les références).

2. L'art. 65 al. 3 LAMal prévoit que 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. En particulier, le fait de se référer uniquement aux revenus fiscaux présente le désavantage de ne pas (ou plus) forcément être représentatif de la situation financière actuelle de la personne assurée, par exemple en cas de changement de la situation familiale ou financière. Il incombe ainsi aux cantons de prévoir une certaine souplesse dans ce domaine.

3. Sur la base des travaux parlementaires des différentes modifications de la LAMal, et en interprétant de manière téléologique et systématique la loi, les juges fédéraux sont arrivés à la conclusion qu'il y avait lieu de distinguer les notions d'assurés « de condition économique modeste » et à « bas et moyens revenus » prévues respectivement à l'art. 65 al. 1 et al. 1 LAMal.

En clair, en présence d'enfants et de jeunes adultes en formation, une réduction des primes doit être accordée à des cantons, même lorsque la situation financière des personnes concernées est meilleure que celle des assurés « de condition économique modeste ».

A dessein, le législateur fédéral n'a pas voulu introduire de montants chiffrés dans la loi. Il ressort des débats parlementaires toutefois que la notion « bas et moyens revenus » a été discutée. Les chiffres articulés variaient entre CHF 75'000.- et CHF 115'000.-. De toute évidence, ces montants dépassent la notion d'assurés « de condition économique modeste ». En se fondant sur l'objectif fixé par le législateur fédéral, à savoir garantir une certaine solidarité entre les assurés présentant des revenus différents, il paraît sensé de se fonder sur les statistiques les plus récentes des revenus moyens ou médians cantonaux pour déterminer ce qu'il faut entendre plus précisément par « bas ou moyens revenus ». Les juges fédéraux considèrent ainsi que le fait que le Conseil d'Etat, et l'autorité précédente, se soient fondés sur les statistiques des revenus du canton de Lucerne est, en soi, parfaitement admissible. De plus, le Tribunal fédéral ajoute qu'il n'est pas contestable (« *ist nicht zu beanstanden* ») de prendre en considération le revenu médian, et de se fonder sur le 70 % de ce revenu pour fixer le « revenu moyen le plus bas » et le 150 % du revenu médian, pour limiter le « revenu moyen le plus élevé », pour ensuite fixer le revenu maximum donnant droit à une réduction des primes. En l'espèce, le revenu médian déterminant dans le canton de Lucerne pour un couple avec enfants, selon les statistiques 2015, étant de CHF 86'875.- par année : le canton pourrait donc se fonder, selon les juges fédéraux, sur un spectre de revenus entre CHF 60'812.50 (soit CHF 86'875 x 70 %) et CHF 130'312.50 (soit CHF 86'875 x 150 %).

Le Tribunal fédéral estime également qu'un revenu maximal de CHF 63'000.- ne correspondrait qu'à 72.5 % du revenu médian, ce qui n'ouvrirait droit à une réduction de primes que pour une part trop limitée des personnes présentant un « revenu moyen » et, partant, n'est pas conforme au droit fédéral : « *Es kommt demzufolge nur ein verschwindend kleiner Teil des vorinstanzlich festgelegten Spektrums des mittleren Einkommens in den Genuss von Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung gemäss Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG. Das entspricht aber (...) nicht Sinn und Geist von Art. 65 Abs. 1^{bis} KVG (...).* » (cf. TF 8C_228/2018 du 22 janvier 2019, consid. 8.3.3.). En tout état de cause, il ressort de la décision du Tribunal fédéral que la notion de « revenus moyens » ne se confond pas avec celle du revenu moyen « le plus bas » possible, soit CHF 60'812.50.

Il va de soi également qu'on ne saurait systématiquement retenir le revenu le plus élevé, sans prendre en considération le budget cantonal et l'état des finances cantonales.

Les juges fédéraux ont encore précisé qu'en tenant compte de la baisse du revenu déterminant contestée, la part (totale – y compris les assurés de condition économique modeste selon l'art. 65 al. 1 LAMal) de la population lucernoise bénéficiant d'une réduction des primes passerait de 35.9 % en 2010 à 19.2 % en 2017. De telles valeurs suffisaient à démontrer que la réglementation lucernoise ne respectait pas le droit fédéral.

4. La décision du Tribunal fédéral respecte le fédéralisme et la retenue qu'il s'impose lors de l'examen de la conformité au droit fédéral d'un acte normatif cantonal. A juste titre également, les juges fédéraux, à l'instar du législateur fédéral, n'ont pas voulu fixer de montant minimal ou maximal que l'on pourrait retenir de manière générale pour définir les assurés à « bas et moyens revenus ». En effet, les situations cantonales varient fortement. Le Tribunal fédéral n'a pas, non plus, fixé un pourcentage de bénéficiaires potentiels, en partant

d'un revenu cantonal médian par exemple, qu'un canton devrait systématiquement respecter. En revanche, il est désormais clair qu'un canton ne peut valablement retenir une notion d'un assuré « à moyens revenus », selon l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal, en se fondant sur le plus bas niveau des revenus fixés selon une échelle allant de 70 % à 150 % du revenu (cantonal) médian. Aussi, seul un ordre de grandeur a été fixé par la Haute Cour.

5. Le canton de Lucerne, qui connaissait une situation financière et politique difficile en 2017 – aucun budget adopté en cours d'année – a réduit de manière manifestement disproportionnée le revenu maximal donnant droit à une réduction de primes selon l'art. 65 al. 1^{bis} LAMal. La décision du Tribunal fédéral était d'autant plus légitime que ledit revenu est passé de CHF 100'000.-, valable jusqu'au 30 juin 2013, à CHF 54'000.- en 2017, et ce alors même que les primes d'assurance-maladie ont fortement augmenté dans l'intervalle. Cette contradiction avait été clairement mise en avant par le Tribunal cantonal (cf. lettre A ci-dessus).

6. Le gouvernement lucernois n'a pas tardé à réagir à la décision du Tribunal fédéral : selon un communiqué de presse du 31 janvier 2019, le Conseil d'Etat a communiqué que le revenu maximum ouvrant droit à une réduction de primes pour les enfants et jeunes adultes en formation était fixé à CHF 78'154.-, soit 89% du revenu médian déterminant de CHF 86'875.-.

Un tel revenu correspond, de toute évidence, à la jurisprudence du Tribunal fédéral.