

FR_GERICHTE 608 2013 5 vom 22. September 2014

FR Kantonsgericht, 2014-09-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_608_2013_5

FR: FR_GERICHTE 608 2013 5 du 22 septembre 2014

IT: FR_GERICHTE 608 2013 5 del 22 settembre 2014

Regeste

Arrêt de la IIe Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal | Krankenversicherung

Erwägungen

E. 20

novembre 2012 et portant sur des réductions de primes d'assurance-maladie pour l'année 2012. 3. Aux termes de l'art. 10 du code du 23 mai 1991 de procédure et de juridiction administrative (CPJA; RSF 150.1), applicable par le renvoi de l'art. 61 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1), l'autorité applique le droit d'office (al. 1). Elle contrôle, d'office ou sur requête, la validité des dispositions applicables au cas d'espèce (al. 2). Elle n'applique pas les dispositions contraires au droit fédéral, à la Constitution cantonale ou à un acte législatif cantonal de rang supérieur (al. 3). Toutefois, une autorité administrative inférieure, statuant en première instance ou sur recours, doit appliquer une disposition légale, à moins que celle-ci ne soit manifestement irrégulière (al. 4).

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 4. a) Selon l'art. 65 al. 1, 1ère phr., LAMal, les cantons accordent des réductions des primes aux assurés de condition économique modeste. L'art. 66 al. 1 LAMal précise que la Confédération accorde aux cantons des subsides annuels destinés à réduire les primes au sens de l'art. 65. En outre, l'art. 97 LAMal prescrit que les cantons sont compétents pour édicter les dispositions d'exécution. Conformément à l'art. 10 al. 1 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du

E. 24

novembre 1995 (LALAMal; RSF 842.1.1) dans sa version en vigueur dès le 1er janvier 2012, l'Etat accorde une réduction des primes aux assurés et aux familles de condition économique modeste. Ainsi, selon l'alinéa 1 de cette disposition, les assurés de condition économique modeste peuvent présenter une demande tendant à la réduction de leurs primes auprès du conseil communal qui l'adresse, avec son préavis, à la Caisse AVS. L'art. 14 LALAMal prescrit que les calculs du revenu déterminant, du revenu brut et des actifs bruts est effectué sur la base des critères ressortant de la taxation de la dernière période fiscale ou du revenu soumis à l'impôt à la source (al. 1). Le Conseil d'Etat fixe les éléments de revenu et de fortune qui sont pris en considération (al. 2). Il fixe les critères et les modalités d'adaptation de la réduction des primes en cas de changement d'état civil (al. 3). Les couples mariés ont droit à la réduction des primes si ils ont un revenu déterminant inférieur à 55'400 francs (cf. art. 3 al. 1 let. c de l'Ordonnance du 8 novembre 2011 concernant la réduction des primes d'assurance-maladie [ORP; RSF 842.1.13], dans sa teneur dès le 1er janvier 2012). En vertu de l'art. 5 al. 1 let. a ORP, le revenu déterminant au sens de l'art. 14 LALAMal est donné par le revenu annuel net de la taxation de la dernière période fiscale

(code 4.910) de l'avis de taxation) disponible au 1er janvier de l'année en cours, auquel sont ajoutés, pour les personnes salariées ou rentières: - les primes et cotisations d'assurances (codes 4.110 à 4.140); - les intérêts passifs privés pour la part qui excède 30'000 francs (code 4.210); - les frais d'entretien d'immeubles privés pour la part qui excède 15'000 francs (code 4.310); - le vingtième (5%) de la fortune imposable (code 7.910). b) En l'occurrence, il ressort du dossier que, pour examiner le droit éventuel des assurés à une réduction de leurs primes de l'assurance-maladie pour l'année 2012, la Caisse s'est basée, dans sa décision sur réclamation du 20 novembre 2012, sur l'avis de taxation pour la période fiscale 2010. En effet, selon la Caisse, l'expression "la taxation de la dernière période fiscale" mentionnée à l'art. 14 al. 1 LALAMal doit être comprise comme étant la dernière période fiscale disponible au moment de l'examen du droit aux prestations de l'assuré, ce que consacre précisément l'art. 5 al. 1 let. a ORP. Ce revenu a été fixé à 55'852 francs conformément aux dispositions précitées, soit en ajoutant au revenu annuel net de 48'052 francs (code 4.910), les primes et cotisations d'assurances (code 4.110) d'un montant de 7'800 francs. Quant au seuil, il n'est pas contesté qu'il doit être calculé sur la base d'un couple d'assurés mariés, sans enfant à charge. Partant, c'est à juste titre que l'autorité intimée a fixé à 55'400 francs (cf. art. 3 al. 1 let. c ORP) le revenu déterminant pour le droit aux subsides.

Tribunal cantonal TC Page 5 de 9 Il s'ensuit que la Caisse a fait une application correcte des dispositions légales en vigueur, en particulier de l'art. 5 al. 1 let. a ORP, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté. On doit ajouter ici que, contrairement à ce qu'affirment les recourants, sans toutefois motiver leur grief, le Conseil d'Etat n'a pas outrepassé ses droits en énumérant à l'art. 5 al. 1 let. a ORP les éléments qui doivent être pris en considération dans le cadre de la détermination du revenu déterminant. En effet, l'art. 14 al. 1 LALAMal délègue expressément au Conseil d'Etat la tâche de fixer les éléments de revenu et de fortune devant servir au calcul du revenu déterminant pour le droit à une réduction des primes d'assurance-maladie. 5. Les recourants affirment toutefois que l'application de ces dispositions a pour résultat une solution qui est contraire aux normes supérieures, en particulier à l'art. 14 al. 1 LALAMal et à l'art. 65 LAMal. Leur revenu ayant sensiblement baissé, la Caisse aurait dû, selon eux, actualiser le revenu déterminant et ne pas prendre comme base calcul l'avis de taxation fiscal pour l'année 2010. a) A teneur de l'art. 65 al. 3 LAMal, 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. Après avoir déterminé le cercle des ayants droit, les cantons veillent également à ce que les montants versés au titre de la réduction des primes le soient de manière à ce que les ayants droit n'aient pas à satisfaire à l'avance à leur obligation de payer des primes. Le législateur fédéral a ainsi renoncé à définir le cercle des ayants droit en la matière et laissé cette compétence aux cantons. Dans leur réglementation d'application, ces derniers doivent déterminer le droit aux prestations, la procédure d'information aux assurés ainsi que la fixation et le versement des contributions. Selon la volonté du législateur, les cantons disposent d'une importante liberté d'appréciation dans la mise en œuvre des réductions de primes et cela même lorsqu'il s'agit de définir ce qu'il faut comprendre par "assurés de condition économique modeste" (cf. à ce propos: ATF 124 V 19, 122 I 343/JdT 1998 I 624; Tribunal administratif in RFJ 2000 p. 401; A. MAURER, Das neue Krankenversicherungsrecht, Bâle 1996, p. 152). Cela ne signifie pas pour autant que les cantons disposent d'une totale liberté pour concevoir leur réglementation. Ils doivent respecter le sens et l'esprit de la LAMal et ils ne peuvent pas empêcher la réalisation du but

visé par le législateur fédéral (JdT 1998 I 629). Force est de constater que, si les circonstances familiales ont été prévues par la législation cantonale en vigueur dès le 1er janvier 2012 – cf. art. 14 al. 3 LALAMal en lien avec les art. 5 al. 3 et 4 ORP – pour se distancier de l'application de la dernière taxation fiscale, aucune disposition ne prévoyait en revanche, en 2012, la prise en considération d'une modification de la situation économique d'un assuré. Cela étant, dans le message du 21 septembre 1998, relatif à l'art. 65 al. 3 LAMal, le Conseil fédéral indique qu'il est nécessaire, en cas de détérioration de la situation économique ou familiale, de pouvoir se baser sur des données les plus actuelles. Aucune disposition de la législation en vigueur en 2012 ne prévoyait la possibilité de se distancier, pour des motifs économiques, de la taxation fiscale pour déterminer la limite du revenu donnant droit aux subsides. Une véritable ou authentique lacune (lacune proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi.

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9 En l'occurrence, au vu du message du Conseil fédéral et du texte clair de l'art 65 al. 3 LaMal, on doit constater qu'il existe, entre le 1er janvier et le 31 décembre 2012, une telle lacune dans la loi qui contrevient à la volonté du législateur fédéral et qu'il convient de combler. Notons que cette lacune a été implicitement admise par le Conseil d'Etat par le rajout de l'art. 5 al. 7 ORP, entré en vigueur le 1er janvier 2013, et qui prévoit que, pour les personnes qui n'ont pas bénéficié de réduction de prime au cours des deux années précédentes, la Caisse AVS peut, sur demande motivée de la personne intéressée, statuer sur la base de l'avis de taxation de la nouvelle période fiscale lorsque la situation financière de l'année qui précède l'examen du droit s'écarte d'au moins 30% du revenu déterminant au sens de l'alinéa 1. 6. En présence d'une lacune authentique, il appartient au juge de la combler selon les principes généraux applicables au comblement des lacunes par voie prétorienne. Puisque le législateur a lui-même introduit une règle au 1er janvier 2013 permettant précisément de s'écarter du dernier avis de taxation fiscale, lors du calcul du droit éventuel aux subsides, il y a lieu de s'y référer et d'examiner si cette disposition est conforme aux exigences de l'art. 65 al. 3 LAMal et peut dès lors servir à combler la lacune. L'art. 5 al. 7 ORP, entré en vigueur le 1er janvier 2013, prévoit que, pour les personnes qui n'ont pas bénéficié de réduction de prime au cours des deux années précédentes, la Caisse AVS peut, sur demande motivée de la personne intéressée, statuer sur la base de l'avis de taxation de la nouvelle période fiscale lorsque la situation financière de l'année qui précède l'examen du droit s'écarte d'au moins 30% du revenu déterminant au sens de l'alinéa 1. a) Dans son message du 21 septembre 1998, relatif à l'art. 65 al. 3 LAMAl, le Conseil fédéral indique que, pour identifier les assurés ayant droit à une réduction de prime, les cantons se fondent en principe sur les données fiscales. Le premier bilan qui a été dressé à propos de la réduction des primes a permis de constater que les données fiscales ne sont pas suffisamment actuelles dans un grand nombre de cas et ne présentent donc, en tant que bases de calcul, qu'une utilité provisoire. C'est le cas plus spécialement des cantons qui connaissant la période de taxation biennale. Les modifications sensibles de l'assiette fiscale ne peuvent être prises en compte suffisamment tôt. D'une manière générale, les bases de calcul manquent de flexibilité et d'actualité. Dans certains cas particuliers (modification de l'état civil, naissance d'un enfant, chômage, etc.), ce manque de flexibilité peut avoir des conséquences préjudiciables pour les personnes concernées. Les cantons doivent donc être tenus de prendre en considération, lors de l'examen des conditions d'octroi, les circonstances économiques et familiales les plus récentes. Il ne s'agit pas de renoncer aux données fiscales comme base de calcul, mais de

créer des possibilités d'accorder, le cas échéant, le droit aux prestations en fonction des données les plus actuelles, notamment en cas de détérioration de la situation économique ou familiale (FF 1999 I 775). En application de ces principes, le canton avait édicté l'art. 16 al. 2 LALAMal qui, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011, prévoyait que si l'application des critères fiscaux conduisait à des résultats manifestement inéquitables ou choquants, la Caisse AVS pouvait statuer en dérogeant aux critères fiscaux après avoir consulté la commune. Cette disposition a toutefois été abrogée. Dans son message du 5 juillet 2011 au Grand Conseil accompagnant le projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, le Conseil d'Etat explique que l'application de cette disposition était notamment de nature à engendrer des retards dans les décisions, lesquels ne sont pas conformes à l'obligation des cantons de veiller à ce que les montants versés au titre de la réduction des primes le soient de

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 manière à ce que les ayants droit n'aient pas à satisfaire à l'avance leur obligation de payer les primes prévu par l'art. 65 al. 3 LAMal (cf. Message p. 2). Pour remédier à cette situation, l'art. 16 al. 2 aLALAMal a été abrogé et remplacé par une compétence donnée au Conseil d'Etat de fixer les critères et les modalités d'adaptation de la réduction des primes en cas de changement d'état civil (art. 14 al. 3 LALAMal). Concrètement, il est prévu que les changements d'état civil (mariage, séparation, divorce) ne soient pris en considération que dès le 1er janvier de l'année qui suit, sur la base de l'avis de taxation de la nouvelle période fiscale. Fera exception à cette règle, la naissance d'un enfant; dans ce cas, le droit devra être réexaminé dès le mois au cours duquel l'enfant à charge est affilié à l'assurance obligatoire des soins (cf. message précité p. 2). L'art. 19 LALAMal prévoit encore que le droit à la réduction est réexaminé lors de chaque période fiscale. b) La Cour de céans remarque tout d'abord qu'à teneur du message du Conseil fédéral du 21 septembre 1998 (FF 1999 729), ce dernier n'entend pas proscrire l'utilisation des données fiscales pour la fixation des subsides. Or, il est constant, comme le rappelle à juste titre la Caisse intimée, que la plupart des avis de taxation établis par les autorités fiscales cantonales ne sont disponibles qu'à la fin de l'année qui suit la période de taxation, ce que n'ignorait certainement pas le Conseil fédéral. Les inquiétudes de ce dernier, s'agissant de l'actualité des données fiscales, se portaient d'ailleurs spécialement sur les cantons qui connaissaient la période de taxation biennale (tous les 2 ans), ce qui n'est plus le cas de Fribourg depuis de nombreuses années. Il est dès lors logique et équitable d'utiliser les données fiscales pour l'examen du droit de l'année postérieure à celle de la notification. Partant, l'art. 5 al. 1 let. a ORP, qui prévoit que le revenu déterminant est donné par le revenu annuel net du dernier avis de taxation disponible au 1er janvier de l'année en cours, est ainsi en soi conforme à la volonté du législateur, tant fédéral que cantonal. Le terme "disponible" doit être compris dans le sens qu'il s'agit de l'avis de taxation disponible selon le cours normal des choses. En accord avec la jurisprudence du Tribunal fédéral, on ne saurait laisser dépendre la base de calcul des aléas de la durée de la procédure fiscale, ce qui créerait des inégalités de traitement non justifiables. Ce système correspond à la volonté de ce dernier de se référer le plus souvent possible aux taxations fiscales, et ainsi ne pas avoir à réactualiser chaque année la situation financière des personnes ayant obtenu des subsides sur la base de données économiques plus récentes. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs admis la conformité au droit supérieur d'un tel système qui prend en considération, pour le calcul du droit aux subsides, l'avis de taxation fiscale d'une année définie, comme c'est le cas à Fribourg (Tribunal fédéral, arrêt non publié 2P.18/2000 du 25 avril 2000 consid. 2). S'agissant de la modification de la situation financière d'au moins 30%, on constate que

cette réglementation consacre la jurisprudence du Tribunal de céans rendue sous l'ancien droit en rapport avec l'art. 14 aLALAMal, selon laquelle il était admis qu'un changement important de la situation financière des assurés justifie que l'on se base, pour le calcul du droit aux subsides, sur des données actualisées (cf. ATC 605 2011 160 du 16 novembre 2012 avec références à la jurisprudence cantonale à ce sujet). L'art. 5 al. 7 ORP introduit certes une restriction supplémentaire, dans le sens où seules les personnes qui n'ont pas bénéficié de réduction de primes au cours des deux années précédentes

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 peuvent requérir de la Caisse AVS qu'elle calcule leur droit éventuel aux subsides sur la base de la nouvelle période fiscale. Cette distinction opérée entre les personnes qui ont déjà touché des subsides au cours des deux années précédentes et celles qui n'en n'ont pas touché, est toutefois nécessaire pour respecter le prescrit de l'art. 19 LALAMal qui prévoit que le droit aux subsides est réexaminé pour chaque période fiscale. En effet, si on faisait abstraction de cette condition cumulative, cela reviendrait, dans le cas d'espèce, à ne jamais prendre en considération l'année de taxation fiscale 2010, ce qui est contraire à la disposition précitée et, d'une manière générale, au principe d'égalité. En effet, suite à une décision d'octroi de subsides pour l'année 2010, basée sur l'avis de taxation fiscale 2008, puis de refus pour l'année 2011, sur la base de l'avis de taxation fiscale 2009, on prendrait pour l'examen du droit aux subsides pour l'année 2012, directement l'avis de taxation fiscale 2011, ce qui est contraire à l'art. 19 LALAMal. Il est de plus tout à fait justifié, pour d'évidentes raisons pratiques, de se baser sur la taxation fiscale disponible au 1er janvier de l'année pour laquelle la prestation est demandée, pour les personnes bénéficiaires de subsides, et de limiter le recours aux revenus les plus actuels aux seules personnes qui n'ont pas encore bénéficié de tels subsides et qui ont connu une modification de leur situation financière d'au moins 30%. Admettre le contraire aurait pour incidence des difficultés administratives supplémentaires. En effet, un tel système tendrait à privilégier les assurés dont le droit aux subsides n'est pas examiné sur la base du dernier avis disponible et qui n'annonceraient pas une amélioration de leur situation économique. La Caisse devrait alors demander auprès de ces assurés la restitution des subsides perçus indûment, ce qu'elle n'est pas contrainte de faire en application du système actuel. Pour établir le revenu déterminant pour le droit éventuel aux subsides, il convient ainsi de se référer, en règle générale, au revenu annuel net ressortant du dernier avis de taxation disponible selon le cours ordinaire des choses. Ce schématisme, nécessaire à une gestion saine et célère de l'administration, n'est pas contraire au droit fédéral mais favorise, au contraire, l'égalité de traitement entre les assurés. Cela étant, les intéressés ayant, dans le cas d'espèce, obtenu une réduction de leurs primes d'assurance-maladie pour l'année 2010, une des conditions cumulatives de l'art. 5 al. 7 ORP fait défaut. Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, il y a lieu d'admettre que l'autorité intimée était légitimée à se baser sur l'avis de taxation pour la période fiscale 2010 pour fixer le revenu déterminant pour l'examen du droit éventuel des assurés aux subsides pour l'année 2012. Dans la mesure où le revenu déterminant, fixé en l'occurrence à 55'852 francs, est supérieur à la limite située à 55'400 francs, c'est à juste titre que la Caisse a refusé d'accorder à ces derniers les subsides pour l'année 2012. 7. a) Compte tenu de l'ensemble de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision querellée confirmée dans son résultat. En vertu du principe de la gratuité prévalant en la matière, il n'est pas perçu de frais de justice. b) Conformément aux art. 145 ss CPJA et du tarif du 17 décembre 1991 des frais de procédure et des indemnités en matière de juridiction administrative (Tarif/JA; 150.12), de la liste de frais produite le 3 juillet 2014 par Me Jérôme Magnin, et de la difficulté et de l'importance

relatives du litige, il se justifie de fixer l'indemnité à laquelle ce dernier a droit à 2'743 fr. 20, soit 15.24 heures à 180 francs de l'heure, plus 97 francs au titre de débours (photocopies à 40 ct et frais d'ouverture du dossier arrêtés à 10 francs), plus 227 fr. 20 au titre de la TVA à 8%. Cette indemnité totale de 3'067 fr. 40 sera versée par l'Etat de Fribourg.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9 la Cour arrête: I. Le recours est rejeté. II. Il n'est pas perçu de frais de justice. III. L'indemnité globale équitable allouée à Me Jérôme Magnin, en sa qualité de défenseur d'office, est fixée à 2'743 fr. 20, plus un montant de 97 francs au titre de débours, plus 227 fr. 20 au titre de la TVA à 8%, soit à un total de 3'067 fr. 40. Elle lui sera versée par l'Etat de Fribourg. Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite. Fribourg, le 22 septembre 2014/bdu Président Greffier-rapporteur Communication.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.