

FR_GERICHTE 608 2022 57 vom 6. Dezember 2022

FR Kantonsgericht, 2022-12-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_608_2022_57

FR: FR_GERICHTE 608 2022 57 du 6 décembre 2022

IT: FR_GERICHTE 608 2022 57 del 6 dicembre 2022

Regeste

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

Erwägungen

E. 1

Interjeté en temps utile auprès de l'autorité judiciaire compétente et dans les formes légales par un assuré directement touché par la décision sur réclamation attaquée, le recours est recevable.

E. 2.1

Selon l'art. 65 LAMal, les cantons accordent des réductions de primes aux assurés de condition économique modeste. Pour les bas et moyens revenus, les cantons réduisent de 80 % au moins les primes des enfants et de 50 % au moins celles des jeunes adultes en formation (al. 1bis). Ils 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 (al. 3). A teneur de l'art. 97 LAMal, les cantons sont compétents pour édicter les dispositions d'exécution. Le législateur fédéral a renoncé à définir plus avant le cercle des ayants droit en la matière et laissé cette compétence aux cantons. Les règles cantonales régissant la réduction des primes dans l'assurance-maladie conformément à l'art. 65 LAMal constituent dès lors du droit cantonal autonome (ATF 136 I 220 consid. 4.1 ; ATF 124 V 19 consid. 2a). Dans leur réglementation d'application, les cantons 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, ceux-ci 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". Cela ne signifie pas pour autant que les cantons disposent d'une totale liberté pour concevoir leur réglementation: ils doivent rester dans le cadre tracé par l'art. 65 al. 1bis 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 et ils ne peuvent pas empêcher la réalisation du but visé par le législateur fédéral (cf. ATF 124 V 19; 122 I 343; arrêt TC FR 5S 1999 534 du 16 novembre 2000 in RFJ 2000 p. 401; MAURER, Das neue Krankenversicherungsrecht, 1996, p. 152; EUGSTER, Krankenversicherung in Soziale Sicherheit, 3ème éd., 2016, n° 1392 et les références). 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. MEYER, Krankenversicherung [Versicherte und Finanzierung], in Recht der sozialen Sicherheit, 2014, p. 457). La réduction des primes est la correction nécessaire

Tribunal cantonal TC Page 4 de 9 de nature sociale au principe de la prime par tête qui, par définition, ne tient pas compte des revenus des assurés.

E. 2.2

Selon l'art. 10 al. 1 de la loi d'application cantonale du 24 novembre 1995 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LALAMal; RSF 842.1.1), l'Etat accorde des réductions de primes aux assurés, aux couples et aux familles de condition économique modeste. L'art. 12 LALAMal précise que sont considérées comme des personnes de condition économique modeste celles dont le revenu déterminant n'atteint pas les limites fixées par le Conseil d'Etat. Selon l'art. 3 al. 1 et 2 de l'ORP (dans sa teneur en vigueur dès le 1er janvier 2022, applicable ici), ont droit à la réduction des primes les assuré-e-s ou les familles qui ont un revenu déterminant inférieur à CHF 36'000.- pour les personnes seules sans enfant, à CHF 43'400.- pour les personnes seules avec un ou plusieurs enfants à charge, et à CHF 63'000.- pour les couples mariés et les partenaires enregistrés. A ces montants s'ajoutent CHF 14'000.- par enfant à charge. L'art. 19 LALAMal prévoit que le droit à la réduction est réexaminé lors de chaque période fiscale.

E. 2.3

Selon l'art. 15 al. 1 LALAMal, la réduction est calculée en pour-cent d'une moyenne des primes retenues par les assureurs. Elle ne peut dépasser 100 % de la prime nette due par l'assuré pour l'assurance de base. L'al. 2 ajoute que le Conseil d'Etat définit la moyenne des primes utile pour le calcul des réductions et fixe l'échelonnement de ces dernières. D'après l'art. 6 al. 1 ORP, les taux de la réduction des primes figurent dans le tableau 1 annexé à l'ORP (al. 1). Pour les enfants, le taux de la réduction s'élève au minimum à 80 % de la prime moyenne régionale et, pour les jeunes adultes en formation jusqu'à 25 ans, le taux de la réduction s'élève au minimum à 50 % de la prime moyenne régionale (al. 2). Le montant de la prime moyenne pris en compte équivaut à 93 % de celui qui est fixé par le Département fédéral de l'intérieur pour le calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, arrondi au franc supérieur (al. 3). La réduction ne peut pas dépasser 100 % de la prime nette due par l'assuré pour l'assurance obligatoire des soins (al. 4). L'annexe de l'ORP fixe l'étendue de la réduction en application de l'art. 6 ORP, selon un échelonnement de taux allant de 1% à 65% de la prime moyenne, à raison de 60 paliers.

E. 3

Est litigieux, en l'espèce, le montant de la réduction des primes de l'assurance-maladie auquel le recourant peut prétendre durant l'année 2022. Il s'agit plus particulièrement d'examiner la validité de la limitation de la réduction de prime à 65% du montant de la prime moyenne régionale.

E. 3.1

Le recourant considère que la réglementation d'exécution mise en place par le Conseil d'Etat fribourgeois, par le biais de l'ORP et de son annexe, ne respecte pas la législation supérieure. Il se réfère en particulier à l'art. 93 de la constitution du 16 mai 2004 du canton de Fribourg (Cst/FR; RSF 10.1), qui prévoit en substance que les compétences législatives peuvent être déléguées, mais que les règles de droit d'importance doivent toutefois être édictées sous forme de loi. Il estime que l'annexe litigieuse comporte de telles règles d'importance qu'elles devraient figurer dans une loi et ne pouvaient être déléguées au Conseil d'Etat.

E. 3.2

Dans le canton de Fribourg, le Grand Conseil exerce le pouvoir législatif (art. 99 al. 1 Cst./FR). Le Conseil d'Etat édicte des règles de droit lorsque la Constitution ou la loi l'y autorisent ainsi que les dispositions d'exécution des lois cantonales ou fédérales, dans la mesure où celles-ci ne doivent pas être prises sous la forme d'une loi (art. 111 al. 2 Cst./FR). Il y a lieu de rappeler que les autorités sont organisées selon le principe de la séparation des pouvoirs (cf. art. 85 Cst./FR). Ce dernier vise à sauvegarder le respect des compétences établies par la Constitution et interdit à un organe de l'Etat d'empiéter sur les compétences d'un autre organe (ATF 134 I 322 consid. 2.2; 141 V 688 consid. 4.2.1). En particulier, il est en règle générale interdit au pouvoir exécutif d'édicter des dispositions qui devraient figurer dans une loi, car cette attribution revient au pouvoir législatif; l'exécutif cantonal peut en revanche adopter des dispositions d'exécution (ATF 138 I 196 consid. 4.1; cf. art. 111 Cst./FR). Cette règle connaît toutefois des exceptions, en cas de compétences législatives déléguées à l'exécutif (par le biais d'une ordonnance dépendante), découlant directement de la Constitution (par le biais d'une ordonnance indépendante) ou fondées sur une clause générale de police (cf. ATF 128 I 196 consid. 4.1; 134 I 322 consid. 2.4; 141 V 688 consid. 4.2.1). La délégation législative est l'acte par lequel une autorité dotée d'une compétence législative transfère totalement ou partiellement celle-ci à une autorité, laquelle a alors le droit ou l'obligation de l'exercer à sa place (DUBEY/ZUFFEREY, Droit administratif général, 2014, n. 532; ATF 134 I 322 consid. 2.4). Sur le plan cantonal, l'art. 93 Cst./FR prescrit que les compétences législatives peuvent être déléguées, à moins que le droit supérieur ne l'interdise. La norme de délégation doit être suffisamment précise (al. 1). Les règles de droit d'importance doivent toutefois être édictées sous forme de loi (al. 2). Le Grand Conseil peut opposer son veto aux actes de l'autorité délégataire (al. 3) (cf. art. 164 al. 2 et 182 Cst. sur le plan fédéral). Concrètement, cela signifie que le gouvernement cantonal est en droit d'adopter des ordonnances (dépendantes) d'exécution, qui contiennent des règles secondaires en ce sens qu'elles ne prévoient pas de nouveaux droits ou obligations. En revanche, il n'a pas la compétence d'adopter des ordonnances (dépendantes) de substitution contenant des règles primaires prévoyant de nouveaux droits ou obligations, à moins que la loi lui en donne l'autorisation, moyennant justement une clause de délégation législative (DUBEY/ZUFFEREY, n. 534; cf. arrêt TF 2P.229/2005 du 4 avril 2006 consid. 3.3).

E. 3.3

En matière d'assurance-maladie, le législateur cantonal a délégué un certain nombre de compétences au pouvoir exécutif. Ainsi, selon l'art. 2 al. 1 LALAMal, le Conseil d'Etat exerce la haute surveillance en matière d'assurance-maladie sociale au sens de l'article premier de la loi fédérale. L'al. 2 ajoute qu'il conclut ou approuve les conventions et adopte les dispositions nécessaires à l'exécution de la loi fédérale et de la présente loi, dans la mesure où ces attributions ne sont pas placées par la loi dans la compétence d'une autre autorité. En matière de réductions de primes, le Conseil d'Etat fixe les modalités d'exécution de la demande (art. 11 al. 2 LALAMal); il fixe également les limites du revenu déterminant permettant de déterminer les assurés de condition économiquement modeste (art. 12 LALAMal), les éléments de revenu et de fortune qui sont pris en considération dans le calcul (art. 14 al. 2 LALAMal), de même que les critères et les modalités d'adaptation de la réduction des primes en cas de changement d'état civil (art. 14 al. 3 LALAMal). Il définit en

outre la moyenne des primes utile pour le calcul des réductions et fixe l'échelonnement de ces dernières (art. 15 al. 2 LALAMal)

Tribunal cantonal TC Page 6 de 9

E. 3.4

Appelée à statuer, la Cour de céans relève tout d'abord que le législateur fédéral a sciemment délégué aux autorités cantonales le soin de définir le cercle des ayants droit, y compris la fixation des contributions, en leur laissant une "importante liberté d'appréciation" (cf. supra consid. 3.1). Donnant suite au mandat fédéral, le législateur cantonal a délimité le cadre légal fixant les conditions d'octroi des prestations litigieuses dans la loi d'application, tout en déléguant un certain nombre de compétences au Conseil d'Etat. Il en va notamment ainsi de la détermination du cercle des bénéficiaires: l'art. 10 LALAMal établit les principales catégories de bénéficiaires (assurés, couples et familles de condition économique modeste) mais c'est l'art. 3 ORP qui fixe les limites de revenus précises. De même, l'art. 15 LALAMal prévoit que le calcul de la réduction consiste en un pourcentage d'une moyenne des primes retenues, mais c'est à l'art. 6 ORP que les détails dudit calcul sont posés. Sans dénier le fait que le plafonnement litigieux induit une limitation non négligeable du montant pris en charge par le canton, la Cour relève également qu'il ne constitue qu'un des aspects entrant dans le calcul des réductions de primes. Or, suivre l'argumentation du recourant reviendrait à devoir déplacer dans la loi une bonne partie, si ce n'est la totalité, des dispositions figurant actuellement dans l'ordonnance en vue de fixer le montant des subsides. Un tel raisonnement ne saurait être suivi; il convient au contraire d'admettre que les autorités cantonales ont procédé en l'espèce à une répartition conforme au droit, le législateur fixant les principes généraux dans la loi et laissant le soin à l'autorité exécutive de préciser les détails d'application. Le fait pour le législateur de ne pas avoir lui-même réglé dans le détail le mode de calcul des réductions de primes, mais d'avoir délégué cette compétence au Conseil d'Etat, peut d'ailleurs aisément s'expliquer par la diversité des situations dont il y avait lieu de tenir compte (personnes seules, couples mariés, partenaires enregistrés, personnes seules avec enfants dont elles assument ou non l'entretien, assurés vivant en domicile commun avec leurs parents et autres situations). Cela impliquait de réserver à l'autorité exécutive cantonale une marge de manœuvre suffisante afin de cerner au mieux, au niveau réglementaire, le cercle des bénéficiaires et de permettre une utilisation des subsides conformes à leur but, c'est-à-dire en fonction des besoins économiques réels des intéressés. Ce mode opératoire accorde une flexibilité accrue aux autorités d'application, en leur permettant d'adapter sans trop de contrainte le cadre réglementaire. Cet aspect n'est pas négligeable, si l'on considère que l'ORP a régulièrement fait l'objet de révisions depuis son entrée en vigueur. Cela peut notamment s'expliquer par la hausse annuelle, notoire et régulière, des primes d'assurance-maladie, qui implique que le nombre de personnes susceptibles de requérir des réductions de primes ne cesse, lui aussi, de croître. Or, dans la mesure où les budgets (fédéraux et cantonaux) à disposition ne sont pas illimités, il en découle inévitablement la nécessité d'adapter régulièrement leurs conditions d'octroi. A l'aune de ce qui précède, la Cour aboutit à la conclusion que le plafonnement des réductions de primes à 65% du montant de la prime moyenne régionale peut valablement figurer dans l'ordonnance du Conseil d'Etat, sans violer la Constitution cantonale. Elle rejette par conséquent ce grief.

E. 4.1

Le recourant se réfère ensuite à l'art. 36 Cst., qui prescrit que "toute restriction d'un droit fondamental doit être fondée sur une base légale" et que "les restrictions graves doivent être prévues

Tribunal cantonal TC Page 7 de 9 dans une loi". Considérant que la limite de 65% porte atteinte à plusieurs de ses droits fondamentaux, il remet en cause sa présence dans une ordonnance. Il allègue ainsi que le fait d'être contraint de payer lui-même une partie des primes aggrave sa situation de détresse, ce qui porte atteinte à son minimum vital (art. 12 Cst.) et constitue également une atteinte à la propriété (art. 26 Cst.); il invoque en outre une atteinte à sa liberté économique (art. 27 Cst.), estimant ne pouvoir être contraint de conclure un contrat d'assurance-maladie sans bénéficier d'une réduction totale. Le recourant invoque encore une violation de l'art. 65 LAMal. Selon lui, cette disposition doit être interprétée dans le sens que "les cantons doivent accorder une réduction entière de prime aux assurés soumis à la LAMal et indigents sans leur faute".

E. 4.2

De l'avis de la Cour de céans, le grief soulevé par le recourant ne porte pas réellement sur le plafond prévu dans l'ORP, mais il remet en réalité globalement en cause le système des réductions de primes, à tout le moins dans la mesure où celles-ci ne couvrent qu'une partie des primes d'assurance-maladie dues et imposent au recourant d'assumer lui-même le solde. Il importe de rappeler que les subsides litigieux n'ont pas pour vocation d'exonérer d'emblée les assurés de condition économique modeste du paiement de l'entier de leurs primes d'assurance-maladie. La terminologie choisie par le législateur fédéral (réduction; Verbilligung; riduzione) démontre au contraire que les montants accordés visent à les soulager, dans une certaine mesure, de la charge que les primes représentent pour eux. Le fait que le législateur fédéral impose uniquement aux cantons une prise en charge partielle s'agissant des enfants (80% minimum) et des jeunes adultes en formation (50% minimum), qui représentent la frange de la population à laquelle il entend donner une protection particulière, permet de déduire que les autres catégories ne sont a priori pas en mesure d'exiger un traitement plus favorable (les cantons gardant l'opportunité de fixer des limites plus favorables à certaines catégories d'assurés). Il convient d'ajouter que le système des subsides a pour objectif d'atténuer les effets de la prime par tête, qui ne tient pas compte de la situation financière individuelle de chaque assuré. Elle ne tend ainsi pas à prendre en charge l'entier des primes des personnes indigentes, mais à garantir une certaine solidarité entre les différentes couches de la population. Ce but est garanti par le système mis en place dans le canton et permet d'affirmer que la critique du recourant est sans fondement. Autrement dit, le système mis en place par le législateur fédéral n'a pas pour but de préserver le minimum vital des assurés; la réalisation de cet objectif dépend d'autres maillons du filet social mis en place, notamment les prestations complémentaires ou l'aide sociale. Une violation de l'art. 12 Cst., relatif à l'aide en situation de détresse, ne saurait donc être admise dès lors que cet objectif est garanti par d'autres dispositifs. Les mêmes considérations s'appliquent, mutatis mutandis, aux art. 26 et 27 Cst. Son minimum vital étant globalement garanti, le recourant ne peut pas se plaindre d'une atteinte à sa propriété et/ou à sa liberté économique. Pour les mêmes motifs, l'allégation du recourant selon laquelle il pourrait être exposé à un acte de défaut de bien en cas de non-paiement de ses primes, ce qui pourrait l'empêcher d'exercer des professions juridiques, n'est pas pertinente. Force est en outre de constater que cette affirmation présente un caractère abstrait et appellatoire. Une simple référence à la loi sur les avocats et à celle sur les notaires n'établit

pas en quoi il serait personnellement touché, d'autant moins qu'il n'expose pas sa situation professionnelle exacte.

Tribunal cantonal TC Page 8 de 9 Il découle de ce qui précède que le grief relatif à une violation de l'art. 36 Cst. doit être rejeté et que le plafond de 65% peut valablement figurer dans l'ORP, sans porter atteinte aux droits fondamentaux du recourant.

E. 5

Celui-ci se plaint encore d'une violation de son droit d'être entendu (art. 29 Cst.) et reproche à l'autorité intimée de ne s'être prononcée ni sur les violations examinées ci-dessus, ni sur sa requête de mesures provisionnelles.

E. 5.1

Le droit d'être entendu est une garantie constitutionnelle de caractère formel, dont la violation doit entraîner l'annulation de la décision attaquée, indépendamment des chances de succès du recourant sur le fond. Il comprend notamment le droit pour les parties de participer à la procédure et d'influer sur le processus conduisant à la prise de décision. Il a pour corollaire que l'autorité, avant de rendre une décision touchant la situation juridique d'une partie, doit en informer cette dernière et lui donner l'occasion de s'exprimer préalablement sur le sujet (ATF 126 V 130 consid. 2b). La jurisprudence a déduit du droit d'être entendu le devoir pour l'autorité de motiver sa décision, afin que le destinataire puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision; elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les arguments invoqués par les parties. Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 129 I 232 consid. 3.2; 126 I 97 consid. 2b). La violation du droit d'être entendu – pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière – est réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen. Au demeurant, la réparation d'un vice éventuel ne doit avoir lieu qu'exceptionnellement (ATF 124 V 180 consid. 4a, 389 consid. 5a et les références).

E. 5.2

Si tant est que la Caisse intimée ne se soit pas expressément déterminée sur tous les griefs élevés par le recourant, on n'en comprend pas moins qu'elle se référait à la législation topique en matière de réductions de primes, dont elle n'entendait pas remettre en cause le bien-fondé, notamment sous l'angle constitutionnel. Il en va même de la requête de mesures provisionnelles: compte tenu du rejet, dans un délai relativement court, de la réclamation de l'assuré, dite requête devenant de fait sans objet. Ce grief est par conséquent également rejeté.

E. 6

Finalement, le recourant demande à ce que la Cour de céans siège à cinq juges.

E. 6.1

En vertu de l'art. 44 de la loi cantonale du 31 mai 2010 sur la justice (LJ; RSF 130.1), les cours siègent d'ordinaire à trois juges (al. 1). Elles siègent à cinq juges lorsqu'il s'agit de constater la non-conformité d'une loi cantonale au droit supérieur, notamment à la

Constitution fédérale ou à la Convention européenne des droits de l'homme. L'art. 29 du règlement du 22 novembre 2012 du Tribunal cantonal précisant son organisation et son fonctionnement (RTC; RSF 131.11) confirme que les cours siègent à trois juges tout en réservant l'art. 44 al. 2 LJ.

Tribunal cantonal TC Page 9 de 9

E. 6.2

Selon l'interprétation qui ressort de la pratique des Cours administratives du Tribunal cantonal, la composition à cinq juges est réservée au contrôle de la constitutionnalité des lois cantonales, à l'exclusion des règlements (voir également sur ce point le Message 2014-DSJ-70 du

E. 8

septembre 2014 accompagnant le projet de loi modifiant la loi sur la justice et d'autres lois, p. 8: "La formation extraordinaire du Tribunal cantonal se justifie en raison de l'importance que revêt une décision comportant une contradiction entre la législation cantonale et le droit supérieur puisqu'elle touche au processus législatif démocratique. En revanche, une formation particulière ne se justifie pas, lorsque le Tribunal constate que la législation cantonale est conforme au droit supérieur, ou s'il y a non-conformité au droit supérieur d'un acte ou d'une décision administrative."). Dans la mesure où le recourant remet en cause le bien-fondé d'une disposition figurant dans une ordonnance cantonale, une composition élargie ne se justifie pas en l'occurrence. 7. Au vu de ce qui précède, le fait de plafonner à 65% de la prime moyenne régionale le montant de la réduction n'apparaît pas contraire au droit fédéral, ni au droit cantonal supérieur. Le recours doit dès lors être rejeté et la décision sur réclamation attaquée, confirmée. Vu l'issue du recours, le recourant n'a pas droit à des dépens, d'autant plus qu'il n'est pas représenté par un mandataire professionnel. De plus, sa requête de restitution de l'effet suspensif (608 2022 59), pour autant que recevable, devient sans objet et peut être rayée du rôle. la Cour arrête : I. Le recours (608 2022 57) est rejeté. II. La requête de restitution de l'effet suspensif (608 2022 59) est rayée du rôle. III. Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué de dépens. IV. Notification. 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 6 décembre 2022/mba Le Président : Le Greffier-rapporteur :

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