



ARTIAS

Association romande et tessinoise
des institutions d'action sociale

Veille

Réduction de primes pour familles avec enfants et jeunes en formation : le Tribunal fédéral précise les obligations des cantons

Analyse de l'arrêt 8C_228/2018 (destiné à publication)

Par Paola Stanic, juriste à l'ARTIAS

5 mars 2019

Si les cantons ont l'obligation de verser des réductions de primes, ils restent libres dans la mise en œuvre du subside. La législation cantonale doit toutefois respecter le sens, l'esprit et le but des dispositions fédérales en la matière. Telle est la teneur de l'arrêt du Tribunal fédéral, saisi par des citoyens pour juger de la conformité avec le droit fédéral de la baisse des subsides décidée par le Canton de Lucerne en 2017.

Les subsides, une obligation posée par la Confédération et mise en œuvre par les cantons

Un bref rappel : l'article 65 al.1 de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) prévoit que les cantons accordent une réduction de prime aux assurés de condition économique modeste. L'article 65 al.1bis ajoute, dans sa version valable jusqu'au 31 décembre 2018¹, que, pour les bas et les moyens revenus, les cantons réduisent de 50% au moins les primes des enfants et des jeunes adultes en formation.

Dans ce cadre, les cantons exercent leur autonomie et sont libres de définir le cercle des bénéficiaires, la hauteur du subside, la procédure ainsi que le mode de paiement. Ils peuvent aussi décider de la manière dont ils veulent distribuer l'argent destiné aux subsides, par exemple en réduisant beaucoup les primes d'un cercle restreint d'assurés ou en réduisant peu les primes d'un plus grand nombre. La définition d'un « assuré de condition économique modeste » ou des « bas et moyens revenus » revient également aux cantons.

Les exigences du droit fédéral

La question posée par les recourants est celle de la conformité de l'ordonnance lucernoise avec l'article 65 al.1bis LAMal : en baissant de 75'000 francs à 54'000 francs le revenu déterminant qui donne droit à un subside, l'ordonnance sur la réduction individuelle des primes remplit-elle également le mandat de réduction des primes des enfants et des jeunes des familles à revenus moyens ?

Pour le savoir, le Tribunal fédéral reprend les débats parlementaires : il remarque que le but de cette disposition est de toucher une partie de la population plus large que celle visée par l'article 65 al.1 LAMal : la volonté politique en matière de réduction de primes pour enfants et jeunes en formation est d'alléger la facture de la classe moyenne également. En plus d'un but de politique sociale, la disposition poursuit un objectif de politique familiale. L'art. 65 al.1 bis LAMal représente par ailleurs une réglementation minimale, laissant aux cantons la possibilité d'être plus généreux (« au moins 50% »). Un indice du cercle des bénéficiaires est aussi donné par la hauteur du subventionnement fédéral, qui se monte à un quart des coûts bruts pour 30% de la population.

¹ Voir le dernier paragraphe

Définition statistique des bas et moyens revenus

La loi ne définit pas ce qu'est un revenu moyen. Tout comme le Tribunal cantonal lucernois, le Tribunal fédéral a repris la définition de l'Office fédéral de la statistique qui circonscrit la classe moyenne comme celle qui obtient un revenu brut équivalent² situé entre 70% et 150% du revenu médian. À l'argument du Tribunal cantonal selon lequel l'ordonnance est conforme au droit fédéral car la réduction individuelle des primes est aussi accordée au segment inférieur de la classe moyenne, le Tribunal fédéral répond que lorsque le législateur parle de revenu moyen, il veut justement que le cercle des bénéficiaires ne soit pas restreint à la limite inférieure des revenus moyens. D'après les statistiques lucernoises, les revenus moyens inférieurs (situés entre 70% et 100% du revenu médian) sont compris entre 60'812.50 à 86'875 francs. Les revenus moyens supérieurs (situés entre 100% et 130% du revenu médian) se situent entre 86'875 et 130'312 francs. Avec une limite de revenu de 63'000 francs³, le subside ne touche qu'une toute petite partie du spectre des revenus moyens qui doivent recevoir un subside selon l'article 65 al.1bis LAMal. L'ordonnance est donc contraire au but, à l'esprit et à l'objectif de cette disposition, inscrite dans la loi pour alléger les primes de la classe moyenne également.

Le Tribunal fédéral examine aussi les modifications successives de l'ordonnance sur la réduction des primes lucernoise et constate que les subsides ont été chaque fois revus à la baisse. Or, la politique en matière de réduction des primes ne peut répondre à un objectif purement budgétaire et servir de variable d'ajustement. Pour reprendre le mode de calcul de la subvention fédérale à la réduction individuelle des primes, qui prend en compte 30% de la population, que l'on peut considérer comme un objectif politique, le Tribunal fédéral constate que les modifications de l'ordonnance sur la réduction individuelle du Canton de Lucerne fait passer le cercle des bénéficiaires de 35,9% à 19,2% de la population. Il s'agit d'une tendance générale : le nombre de bénéficiaires de la réduction individuelle des primes est passé en Suisse de 29,8% à 26,4% de la population entre 2010 et 2017. Bien que ces chiffres ne se rapportent pas au revenu, ils représentent un indice supplémentaire de la violation du sens, de l'esprit et du but de l'art. 65 al.1bis LAMal par l'ordonnance lucernoise.

Un arrêt aux conséquences immédiates

L'arrêt pose des limites relativement claires à la politique cantonale en matière de réduction individuelle de primes, en particulier en différenciant l'objectif posé par la réduction pour les assurés de condition modeste de celle qui allège la facture de primes des familles avec enfants et jeunes en formation.

Le monitoring de la réduction des primes de l'OFSP⁴ (2017) montre que de nombreux cantons pourraient être potentiellement touchés par cet arrêt. D'ailleurs, immédiatement

² Il s'agit du revenu brut pondéré par un coefficient relatif au nombre de personnes dans le ménage.

³ Il s'agit du cas d'une famille avec un enfant : un montant de 9'000 francs est ajouté au revenu déterminant (54'000 francs).

⁴ https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/paemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.exturl.html/aHR0cDovL3d3dy5iYWctYW53LmFkbWluLmNoLzlwMTZfdGFnbG/FilZlwMTZfbXB2L3BvcnRhbF9mci5waHA_cD12aWV3XzlmZGFu/Zz1mcg==.html, consulté le 05.03.2019

après son prononcé, les cantons de Neuchâtel⁵ et du Valais⁶ ont augmenté les limites de revenus donnant droit à une réduction individuelle des primes, élargissant ainsi la perception du subside à une partie de la classe moyenne.

Pour mémoire : avec le changement législatif du 1^{er} janvier de cette année, les cantons doivent augmenter le subside pour enfants dans les deux ans

Suite à deux initiatives parlementaires demandant une exonération et une réduction des primes pour enfants et jeunes adultes, une modification de la disposition litigieuse, l'article 65 al.1 bis LAMal, est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019 : selon cette nouvelle, les cantons doivent réduire de 80% au moins les primes des enfants pour les bas et moyens revenus. Ils ont un délai de deux ans pour adapter leur législation. L'arrêt du Tribunal fédéral en question a permis de donner un contour plus précis aux exigences posées par cette disposition.

* * *

⁵ https://www.ne.ch/medias/Pages/20190222_adaptationsubsides.aspx, consulté le 5.03.2019

⁶ https://www.vs.ch/web/communication/detail?groupId=529400&articleId=4743774&redirect=https%3A%2F%2Fwww.vs.ch%3A443%2Fhome%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_BJTNLOOExi2c%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D7, consulté le 05.03.19