

## Surveillance de l'assurance-maladie sociale

La loi sur l'assurance-maladie (LAMal) a réduit à l'essentiel la surveillance de l'assurance-maladie sociale. Les autorités de surveillance doivent veiller à ce que les caisses effectuent correctement leurs tâches. Des relevés détaillés des données sont par ailleurs effectués pour rendre plus transparent le fonctionnement de l'assurance. Depuis l'introduction de la LAMal, trois procédures ont été ouvertes pour cas d'insolvabilité (caisses-maladie en situation de faillite) et quelques procédures pénales administratives ont été engagées (surtout pour des primes perçues qui n'avaient pas été approuvées). Chaque fois, les intérêts des assurés ont pu être préservés.



Robert Nyffeler  
Surveillance assurance-maladie 2, OFSP

### Contexte général

A l'heure actuelle, 92 caisses sont agréées. 87 d'entre elles pratiquent l'assurance obligatoire des soins et 5 ne sont actives que dans le domaine de l'assurance facultative d'indemnités journalières. Les caisses-maladie sont des personnes juridiques de droit privé ou public (17 sociétés anonymes, 29 fondations, 34 associations, 8 sociétés coopératives, 4 corporations de droit public), sans but lucratif, qui gèrent principalement l'assurance-maladie sociale et qui sont reconnues par le Département fédéral de l'intérieur (DFI). Selon l'art. 11 LAMal, l'assurance obligatoire des soins peut être gérée par des caisses-maladie au sens de

l'art. 12 LAMal et par des entreprises d'assurance privées soumises à la loi sur la surveillance des assurances (LSA). Jusqu'ici, aucune entreprise n'a cependant fait usage de son droit de pratiquer l'assurance-maladie sociale. Personnes juridiques de droit privé ou public, les caisses-maladie sont en concurrence. Leur autonomie est limitée essentiellement au domaine de l'organisation.

L'assurance-maladie sociale est financée par les primes individuelles des assurés (primes par tête). De nombreuses règles légales s'appliquent à cette assurance, qui est obligatoire. Le régime en place doit permettre de préserver les intérêts des assurés tout en accordant une cer-

taine autonomie aux caisses-maladie. Ainsi la surveillance du Conseil fédéral sur l'assurance-maladie sociale est-elle pour ainsi dire prise entre deux feux: d'un côté, elle doit exercer un contrôle étatique indispensable et, de l'autre, ne pas entraver la concurrence que se livrent les caisses-maladie en vertu de la liberté du commerce et de l'industrie.

### Principes de la surveillance exercée par l'OFSP et par le DFI

Selon l'art. 21 LAMal, le Conseil fédéral surveille la mise en œuvre de l'assurance-maladie. La surveillance des assureurs-maladie est surtout régie par les art. 11 à 23 et 60 à 66a LAMal, ainsi que dans certaines dispositions de l'ordonnance sur l'assurance-maladie. Le Conseil fédéral a confié l'essentiel de la surveillance de l'assurance-maladie et accidents à l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Le DFI exerce lui-même, en collaboration avec l'OFSP, la surveillance de l'Institution commune LAMal. Lorsque des caisses revêtent la forme d'une fondation, le DFI exerce une surveillance sur la fondation, et l'OFSP sur l'assurance-maladie sociale.

Dans l'accomplissement de leurs tâches, les autorités de surveillance fournissent une multitude de prestations de service dont bénéficient entre autres les assurés, les caisses-maladie, le Conseil fédéral et le Parlement. Elles soutiennent par exemple les assureurs-maladie sur les plans économique et juridique, elles approuvent les primes, elles mettent au jour des agissements contraires au droit et des abus grâce à leurs inspections (audits), elles engagent le cas échéant et mènent à bien des

procédures pénales, elles font des relevés statistiques et effectuent des calculs.

Selon l'art. 21 LAMal, l'OFSP peut adresser aux assureurs-maladie des instructions visant à l'application uniforme du droit fédéral, il peut requérir d'eux tous les renseignements et les documents nécessaires et procéder à des inspections (audits). Les assureurs-maladie doivent accorder à l'OFSP le libre accès à toutes les informations qu'il juge pertinentes dans le cadre de l'inspection. Ils doivent lui communiquer leurs rapports et leurs comptes annuels.

Selon l'art. 24 de l'ordonnance sur l'assurance-maladie (OAMal), l'OFSP surveille la pratique de l'assurance obligatoire des soins et de l'assurance facultative d'indemnités journalières. Et selon l'art. 25, il veille à ce que les caisses-maladie soient constamment en mesure de remplir les conditions de la reconnaissance et de l'autorisation de pratiquer (surveillance institutionnelle).

### Instruments de surveillance en général

Si un assureur-maladie ne respecte pas les prescriptions légales ou les instructions données, l'OFSP peut prendre les mesures suivantes, selon la nature et l'importance des manquements:

1. veiller, au frais de l'assureur, au rétablissement de la légalité,
2. avertir l'assureur et infliger des amendes disciplinaires,
3. demander au DFI de retirer l'autorisation de pratiquer l'assurance-maladie sociale.

L'OFSP peut par ailleurs informer le public de ces mesures, en respectant les principes généraux du droit des assurances sociales, du droit administratif, du droit de la procédure administrative et du droit pénal administratif. Les assureurs peuvent contester les décisions de l'OFSP en déposant un recours administratif

auprès du DFI. La décision de ce dernier peut à son tour être attaquée au moyen d'un recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral des assurances (par exemple retrait de l'autorisation) ou d'un recours administratif auprès du Conseil fédéral (par exemple approbation des primes).

### Surveillances de droit pénal et de droit pénal administratif

Lorsqu'un délit est commis dans la pratique de l'assurance-maladie sociale, une procédure pénale ou une procédure pénale administrative est ouverte. Selon les art. 92 à 94 LAMal, le domaine de l'assurance-maladie sociale peut donner lieu à des procédures pénales (dénonciation auprès de l'autorité cantonale compétente par l'OFSP ou un assureur; la procédure pénale relève des cantons), mais aussi à des procédures pénales administratives (la procédure pénale est menée à bien par l'OFSP et par d'autres autorités fédérales). Selon l'art. 79 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), les dispositions générales du code pénal, ainsi que l'art. 6 de la loi sur le droit pénal administratif sont applicables. Autrement dit, seules des personnes physiques (donc pas les assureurs en tant que tels) peuvent en principe être punies. La poursuite pénale incombe aux cantons, selon l'art. 79 LPGA. L'inobservation de prescriptions d'ordre selon l'art. 93a LAMal, en corrélation avec l'art. 94 LAMal, constitue une exception. C'est dans ce cadre que s'exerce la surveillance de droit pénal et de droit pénal administratif sur l'assurance-maladie obligatoire.

La LAMal elle-même contient, aux art. 92 à 94, plusieurs dispositions pénales visant à garantir une gestion rigoureuse de l'assurance-maladie sociale. Ces normes relèvent du droit pénal proprement dit,

raison pour laquelle les principes généraux de ce droit, tel que le principe de la faute, doivent être respectés. Comme les personnes morales ne sont pas responsables pénalement, sauf dans de rares cas, seules peuvent en principe être sanctionnées des personnes physiques (des employés des caisses-maladie). Les assureurs-maladie eux-mêmes (en tant que personnes morales) ne peuvent donc être sanctionnés que lorsque la loi (par exemple l'art. 93a LAMal) le prévoit expressément. Autrement dit, les infractions au code pénal (CP) et au droit pénal complémentaire ne s'appliquent pas en règle générale aux assureurs-maladie en tant que personnes morales. Ce n'est que lorsque les conditions particulières de l'art. 100<sup>quater</sup> CP et des art. 6 et 7 de la loi sur le droit pénal administratif sont remplies que les personnes physiques peuvent elles aussi être sanctionnées. Il appartient en principe aux cantons d'engager une poursuite pénale. Les art. 92 à 94 LAMal exigent que les infractions soient intentionnelles ou qu'il y ait au moins dol éventuel.

L'art. 92 LAMal définit les délits. Quiconque en commet est puni de l'emprisonnement pour six mois au plus ou d'une amende, à moins qu'il s'agisse d'un crime ou d'un délit passible d'une peine plus lourde prévue par le CP. Selon l'art. 92 LAMal, sera puni quiconque:

1. se sera dérobé, partiellement ou totalement, à l'obligation de s'assurer, par des indications fausses ou incomplètes ou de toute autre manière;
2. aura obtenu pour lui-même ou pour autrui, sur la base de la LAMal, une prestation qui ne lui revient pas, par des indications fausses ou incomplètes ou de toute autre manière;
3. aura, en sa qualité d'organe d'exécution au sens de la LAMal, violé ses obligations, notamment celle de garder le secret, ou aura abusé de sa fonction au détriment d'un tiers, pour se procurer un avan-

tage ou pour procurer à un tiers un avantage illicite;

4. ne répercutera pas les avantages au sens de l'art. 56, al. 3, LAMal.

Selon l'art. 93 LAMal, sont punis des arrêts ou de l'amende (contraventions) les assurés, les assureurs et les fournisseurs de prestations qui, intentionnellement, ont fourni, en violation de leur obligation de renseigner, des renseignements inexacts ou refusé de fournir des renseignements. En outre, selon ce même article, sont punis les assureurs et les autorités qui se sont soustraits au devoir d'assistance administrative, se sont opposés à un contrôle ordonné par l'autorité de surveillance ou l'ont rendu impossible de toute autre manière, ou encore ont violé l'interdiction relative à la participation aux coûts.

L'art. 93a LAMal (inobservation de prescriptions d'ordre) a été introduit lors de la 1<sup>re</sup> révision partielle de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 24 mars 2000. Il permet à l'OFSP d'infliger des amendes aux assureurs, aux réassureurs ou à l'Institution commune. L'objectif du législateur était de permettre à l'office de mieux remplir sa tâche d'autorité de surveillance en favorisant une meilleure application du principe de proportionnalité. L'al. 2 prévoit que, en dérogation à l'art. 79 LPGa (la poursuite pénale incombe aux cantons), l'office poursuit et juge les infractions à l'art. 93a LAMal en vertu de la loi fédérale sur le droit pénal administratif.

Selon les art. 6 et 7 de ladite loi, les inobservations de prescriptions d'ordre selon l'art. 93a LAMal sont soumises à une amende n'excédant pas 5000 francs. L'OFSP doit punir les assureurs, les réassureurs et l'Institution commune LAMal d'une amende de 5000 francs au plus lorsque, intentionnellement ou par négligence, ils ont: 1. entravé l'exécution de l'obligation de s'assurer; 2. contrevenu aux obligations et aux instructions visées aux art. 21 à 23 LAMal; 3. violé les dispositions rela-

tives au système financier et à la présentation des comptes; 4. violé les dispositions relatives aux primes des assurés; 5. violé les dispositions relatives à la participation aux coûts; 6. entravé l'application des conventions internationales de sécurité sociale.

Depuis l'introduction de la LAMal, l'OFSP a mené six procédures en vertu de l'art. 93a LAMal. La majorité avaient été ouvertes pour violation des dispositions relatives aux primes des assurés (les primes perçues n'avaient pas été approuvées). Les cantons ont mené des procédures complémentaires selon le CP.

### Prestations de service fournies par la surveillance

Dans sa fonction d'autorité de surveillance, l'OFSP fournit toute une série de prestations de service dont bénéficient notamment les assurés, les caisses-maladie, le Conseil fédéral et le Parlement. La composante de la surveillance relevant du contrôle de la solvabilité des assureurs-maladie a été présentée en détail dans un précédent numéro de la revue (CHSS 1/2004). L'OFSP fournit aussi des informations aux assurés et aux assureurs. Il suit le calcul des primes dans le cadre de la procédure d'approbation des primes. Lorsqu'il y a lieu d'accorder ou de retirer des reconnaissances et des autorisations de pratiquer l'assurance, l'office prépare pour le DFI les décisions ad hoc. Il traite, sur les plans économique et juridique, les fusions, les scissions, les transformations et les transferts de fortune, et fournit des informations sur les conditions générales d'assurance des caisses-maladie.

Il participe aussi à la réalisation d'études, d'expertises, etc. Les travaux législatifs effectués sur mandat du Parlement ou du Conseil fédéral, la rédaction de réponses à des interventions parlementaires et l'accompagnement des caisses sur les plans

juridique et financier constituent des prestations importantes de l'OFSP. S'y ajoute la collaboration à des analyses des effets dans le domaine de l'assurance-maladie et de l'assurance-accidents. Par ailleurs les décisions des tribunaux cantonaux des assurances (cf. art. 57 LPGa et 87 LAMal) sont communiquées à l'OFSP, qui peut déposer contre elles des recours de droit administratif auprès du Tribunal fédéral des assurances (art. 103 et 132 de la loi fédérale d'organisation judiciaire [OJ]).

L'assurance-maladie sociale étant de plus en plus débattue sur la scène politique, l'OFSP doit intervenir de plus en plus souvent dans les médias, rédiger des articles spécialisés ou entreprendre d'autres démarches. Il va de soi que l'office doit aussi mener à bien des procédures administratives.

Dans une période où les évolutions sont de plus en plus rapides, l'OFSP collabore très étroitement, pour l'assurance-maladie, avec d'autres organes fédéraux en relation avec d'autres domaines de la législation fédérale (protection des données, loi sur la transparence, partie générale du droit des assurances sociales, etc.). Selon l'art. 62, al. 1, LPGa, des recours de droit administratif peuvent être déposés auprès du Tribunal fédéral des assurances contre les jugements rendus par les tribunaux cantonaux des assurances. Selon l'art. 103, let. b, de la loi fédérale d'organisation judiciaire, la Confédération peut aussi déposer des recours de droit administratif contre des décisions de la dernière instance cantonale. L'OFSP ayant qualité pour recourir, il peut examiner d'un point de vue juridique si le droit fédéral des assurances sociales est appliqué de manière juste, équitable et uniforme.

Depuis quelque temps, l'OFSP contrôle aussi les pages Internet des caisses-maladie. Il procède à des relevés statistiques et à des calculs mathématiques dont se servent les instances politiques pour prendre

leurs décisions. Quant à la surveillance sur l'Institution commune LAMal, à Soleure (organe d'exécution pour des tâches qui ne peuvent pas être accomplies par les caisses-maladie elles-mêmes, comme la coordination internationale de l'assurance-maladie, la compensation des

risques, la prise en charge des coûts des prestations légales lorsque des assureurs sont insolubles), elle incombe formellement au DFI. L'OFSP soutient cependant le DFI dans l'exécution de ces tâches dans les domaines qui lui sont attribués. Il examine en particulier la situation fi-

nancière de l'Institution commune et rend régulièrement rapport au DFI.

---

Robert Nyffeler, Surveillance assurance-maladie 2, Office fédéral de la santé publique.  
Mél: robert.nyffeler@bag.admin.ch