

# PRIMES D'ASSURANCE-MALADIE IMPAYÉES : À PETITS PAS VERS UNE MEILLEURE SOLUTION ?

*Par Paola Stanic, juriste à l'ARTIAS*

17 mai 2021



## La problématique

Le non-paiement des primes d'assurance-maladie entraîne un grand nombre de problèmes. Pour le débiteur tout d'abord, qui se retrouve sous le coup de procédures de poursuites à répétition et, dans certains cantons<sup>1</sup>, sur une liste noire qui réduit les prestations médicales dont il peut bénéficier. La loi rend aussi son désendettement plus difficile, car elle empêche toute remise sur la somme due. Enfin, tant qu'il n'a pas remboursé l'ensemble de ses dettes, le débiteur ne peut pas non plus changer de caisse-maladie<sup>2</sup>. Les cantons pâtissent également des dispositions sur le non-paiement des primes, car ils sont tenus de rembourser en grande partie les actes de défaut de biens aux assurances, sans avoir aucune prise sur la gestion de ces derniers, qui restent la propriété des assureurs. Ils ne seront – partiellement – remboursés qu'en cas de paiement subséquent du débiteur.

## L'initiative cantonale

En 2016, le Canton de Thurgovie dépose une initiative cantonale<sup>3</sup> visant à permettre aux cantons de devenir propriétaires des actes de défaut de biens des primes d'assurance-maladie, moyennant paiement de 90% de leur somme aux caisses-maladie.

## Le premier rapport de commission

En 2017 et 2018, les commissions parlementaires compétentes<sup>4</sup> ont donné suite à l'initiative du Canton de Thurgovie. En 2020, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a publié un rapport à son sujet<sup>5</sup>. Dans celui-ci, la commission rappelle que l'existence des listes noires dans certains cantons pose également question. Le système des listes noires permet de réduire les prestations des assuré-e-s en délicatesse avec leurs caisses-maladie à celles relevant de la médecine d'urgence. En 2018, un homme séropositif qui habitait dans le Canton des Grisons et dont le nom figurait sur une liste noire est décédé, faute d'accès suffisant aux soins. Cette tragédie, évitable, relatée par les médias, avait suscité plusieurs interventions parlementaires. Les débats au Parlement ainsi qu'une consultation des partenaires avaient ensuite amené la commission à demander à l'administration d'élaborer un avant-projet destiné à améliorer l'ensemble de la procédure en cas de non-paiement des primes.

## Les motions adoptées

Dans l'intervalle, le sujet occupe également l'Assemblée fédérale. Parmi les interventions acceptées par le Parlement, citons les motions déposées par les Conseillers nationaux Bea Heim<sup>6</sup> et Heinz Brand<sup>7</sup> qui demandent à ce que les parents restent débiteurs des primes impayées de leurs enfants. Ces interventions visent à empêcher que de jeunes majeurs se retrouvent avec des dettes importantes provenant de primes d'assurance-maladie impayées lors

---

<sup>1</sup> Au 28.4.2021, il s'agit des cantons d'Argovie, Lucerne, Tessin, Zoug et Thurgovie, <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-83261.html>

<sup>2</sup> Article 64a al.6 LAMal, ATF 144 V 380

<sup>3</sup> Initiative cantonale 16.312 Thurgovie. Exécution de l'obligation de payer les primes. Modification de l'article 64a de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie.

<sup>4</sup> Il s'agit des commissions de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) du Conseil national et du Conseil des Etats.

<sup>5</sup> [https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2016/Rapport\\_de\\_la\\_commission\\_CSSS-E\\_16.312\\_2020-05-25.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2016/Rapport_de_la_commission_CSSS-E_16.312_2020-05-25.pdf)

<sup>6</sup> Motion 17.3323 Heim. Non-paiement des primes d'assurance-maladie. Pour que les parents restent les débiteurs des primes de leurs enfants.

<sup>7</sup> Motion 18.4176 Brand. LAMal. Les parents restent débiteurs des primes des enfants à charge.

de leur minorité<sup>8</sup>. Elles ont été acceptées par le Parlement lors de la session d'hiver 2019<sup>9</sup>. Une autre motion qui vise à exclure les enfants des listes noires<sup>10</sup> a été adoptée lors de la session de printemps 2021.

## Le deuxième rapport de commission

En janvier 2021, la CSSS-E publie un second rapport<sup>11</sup>, accompagné d'un projet de modification de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie<sup>12</sup>. La commission constate que la procédure en cas de non-paiement des primes en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, doit être améliorée, notamment pour les raisons suivantes :

- Les arriérés de paiements remboursés par les cantons : une solution qui coûte cher aux pouvoirs publics et qui rapporte peu. De 2012 à 2019, les cantons ont payé près de deux milliards et demi de francs pour des créances arriérées<sup>13</sup>. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) estime le volume des rétrocessions de la part des caisses-maladies à 4,6% des créances prises en charge entre 2016 et 2018<sup>14</sup>.
- Les listes noires n'ont pas apporté la preuve de leur efficacité : le but de ces listes est d'accroître la pression sur les assuré-e-s qui peuvent, mais qui ne veulent pas payer. Sur mandat de la CSSS-E, l'Office fédéral de la santé publique a cherché à déterminer s'il existe un rapport entre le montant des arriérés de paiement et le fait de tenir une telle liste : aucune corrélation n'a pu être prouvée. Le Canton de Zurich est parvenu à la même conclusion en 2015, ce qui l'a amené à renoncer à introduire une liste noire<sup>15</sup>.
- La définition des « prestations relevant de la médecine d'urgence » n'est pas établie et fait l'objet de divergences entre assureurs et fournisseurs de prestations. À titre d'exemple, le Tribunal des assurances du Canton de Saint Gall avait dû trancher la question de l'interprétation de cette notion dans le cas d'un accouchement. L'assurance – qui avait refusé la prise en charge – soutenait une interprétation restrictive selon laquelle un traitement prévisible ne pouvait relever de la médecine d'urgence. Le tribunal cantonal avait toutefois donné raison à l'hôpital, en estimant que toute intervention relevant du devoir d'assistance médicale faisait partie de la médecine d'urgence. Par ailleurs, suite au décès évoqué plus haut, la Commission fédérale pour la santé sexuelle avait relevé dans un avis que les traitements antirétroviraux ainsi que les mesures médicales d'accompagnement des personnes atteintes du VIH entraînent, de son point de vue, dans les prestations de la médecine d'urgence<sup>16</sup>.
- Une diminution du nombre des poursuites engagées permet de diminuer les frais des créanciers et l'endettement des débiteurs : les offices des poursuites zurichois suivent de près l'évolution des dettes de primes d'assurance-maladie, car elles représentent un quart environ des procédures entamées dans le canton. Ils suggèrent que les assureurs maladie ne puissent procéder qu'à une mise aux poursuites par année, voire deux au maximum. De

---

<sup>8</sup> À ce sujet, lire ce dossier de veille Artias : [https://artias.ch/artias\\_veille/jeunes-endette-es-a-majorite-leurs-parents-nont-paye-leurs-primes-dassurance-maladie/](https://artias.ch/artias_veille/jeunes-endette-es-a-majorite-leurs-parents-nont-paye-leurs-primes-dassurance-maladie/)

<sup>9</sup> <https://artias.ch/2019/12/les-jeunes-ne-seront-plus-responsables-des-primes-dassurance-maladie-impayees-par-leurs-parents-pendant-leur-minorite/>

<sup>10</sup> Motion 19.4290 Barrile. Garantir les prestations médicales à tous les enfants.

<sup>11</sup> 16.312. Initiative déposée par un canton. Exécution de l'obligation de payer les primes. Modification de l'art. 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie. Rapport explicatif de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats. FF 2021 745 (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/745/fr>)

<sup>12</sup> FF 2021 746 (<https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2021/746/fr>)

<sup>13</sup> Rapport explicatif CSSS-E (op.cit.), p.2

<sup>14</sup> Rapport explicatif CSSS-E (op.cit.), p.7

<sup>15</sup> Rapport explicatif CSSS-E (op.cit.), p.9

<sup>16</sup> Rapport explicatif CSSS-E (op.cit.), p.13

plus, les offices ont lancé un projet pilote dans lequel la procédure de saisie a été adaptée afin de permettre le paiement de la prime de la caisse-maladie, ce qui a permis de réduire notablement le montant des créances et d'éviter que les débiteurs ne s'endettent davantage<sup>17</sup>.

### **Le projet de modification proposé par la commission**

- Les personnes mineures ne sont plus elles-mêmes débitrices de primes ou de participations aux coûts.
- Les assureurs ne doivent pas pouvoir engager plus de deux procédures de poursuite par année contre le même débiteur.
- Les listes noires sont maintenues, mais la définition des prestations relevant de la médecine d'urgence est inscrite dans la loi.
- Les personnes qui ne parviennent pas à régler leurs primes d'assurance-maladie malgré les poursuites seront en principe assurées selon une forme particulière d'assurance avec un choix limité de fournisseurs de prestations.
- Les cantons continueront de payer 85% de la somme des actes de défauts de biens aux assureurs. Toutefois, les cantons qui souhaitent gérer eux-mêmes les actes de défaut de biens pourront le faire, moyennant une prise en charge de 90% de son montant. Le canton qui avait déjà payé 85% à l'assureur avant l'entrée en vigueur de cette modification pourra obtenir une cession de l'acte en prenant en charge 3% supplémentaires des créances. Dans ces deux derniers cas de figure, les personnes assurées peuvent à nouveau changer d'assureur et de forme d'assurance.

### **Vers l'abolition des listes noires ?**

Une minorité de la CSSS-E souhaite que les cantons n'aient plus la possibilité de tenir des listes des assuré-e-s qui ne paient pas leurs primes<sup>18</sup>. Elle est rejointe par le Conseil fédéral, qui a pris position en ce sens<sup>19</sup>. Notons également que la Commission centrale d'éthique de l'Académie Suisse des Sciences Médicales a rédigé le printemps dernier un argumentaire allant dans la même direction<sup>20</sup>.

Cette question occupera le Parlement lors des prochaines sessions. Les débats seront ouverts par le Conseil des Etats, qui traitera de cette question lors de la session d'été, le 7 juin 2021<sup>21</sup>.

\* \* \*

---

<sup>17</sup> Rapport explicatif (op.cit.), p.14

<sup>18</sup> Rapport explicatif (op.cit.), p.18

<sup>19</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-83261.html>

<sup>20</sup> [https://www.samw.ch/dam/jcr:8a75553e-6d05-45bc-b5ad-3a55e2342b5d/prise\\_de\\_position\\_assm\\_blocage\\_de\\_prestations\\_2020.pdf](https://www.samw.ch/dam/jcr:8a75553e-6d05-45bc-b5ad-3a55e2342b5d/prise_de_position_assm_blocage_de_prestations_2020.pdf)

<sup>21</sup> <https://www.parlament.ch/centers/eparl/ layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=MAUWFQFXFMCR-1-15454>