

Il ne faut pas que les contrôleurs se contrôlent eux-mêmes

Hanspeter Kuhn

Avocat, secrétaire général adjoint de la FMH

L'art. 14 de la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'Assemblée fédérale (Loi sur le Parlement) définit les fonctions incompatibles avec celle de membre du Parlement. Cette loi prévoit notamment que le personnel de l'administration fédérale et les membres de commissions extraparlimentaires avec compétence décisionnelle ne peuvent pas devenir membre de l'Assemblée fédérale. Dès lors, les membres des organes directeurs d'organisations investies de tâches administratives (gestion) ne peuvent assurer de mandat parlementaire. Dans ce contexte, la question se pose de savoir s'il ne faudrait pas aussi étendre la règle de l'incompatibilité aux membres des organes dirigeants des caisses-maladie et de leur association faitière.

Dans son expertise du 3 novembre 2008, Mme Regula Kägi-Diener, professeure de droit public à l'université de St-Gall, rappelle les critères déterminants relatifs à l'incompatibilité entre un mandat de parlementaire et une position dirigeante au sein d'une caisse-maladie ou de son association faitière: «Par ses aspects organisationnel et personnel, le principe de la séparation des pouvoirs vise à atténuer le *pouvoir* et à en éviter tout abus en *répartissant* les compétences et notamment en évitant qu'un *pouvoir excessif* ne soit concentré entre les mains d'un nombre limité de personnes.»

Normes sévères

Le Parlement doit assumer la surveillance suprême sur l'administration. La prof. Regula Kägi-Diener précise à ce sujet: «Par le biais de l'assurance-maladie sociale (assurance de base), les caisses-maladie accomplissent une tâche d'intérêt public qui leur a été déléguée par le législateur fédéral (art. 11 ss LAMal). Elles exercent, ce faisant, des prérogatives de puissance publique. Elles doivent dès lors être considérées comme des *organes de l'administration indirecte*, bien qu'elles soient constituées et gérées selon les règles du droit privé. L'activité de l'association faitière «santésuisse» déploie aussi, en partie, des effets analogues à ceux des actes de puissance publique, notamment en ce qui concerne l'octroi ou le refus d'un code créancier aux fournisseurs

de prestations, décision qui a une fonction de régulation [1]. Dans la mesure où «santésuisse» participe à la fixation des tarifs, elle occupe également – bien que les tarifs doivent être approuvés par la Confédération – une position proche de la souveraineté, déployant concrètement des effets contraignants, car les tarifs deviennent applicable de manière généralisée ou sont susceptibles de le devenir (élément législatif).» [2] Lors de la dernière révision de la loi sur le Parlement, le législateur a fixé des normes sévères concernant cette incompatibilité. En vertu de cette loi, les membres de la direction et du conseil d'administration de la SUVA ne peuvent pas simultanément assumer un mandat parlementaire. Les assureurs-maladie exercent, pour l'assurance de base, exactement la même puissance publique que la SUVA pour le domaine de l'assurance-accidents. Leur mise sur pied d'égalité avec la SUVA fait donc sens.

Appliquer les règles de l'incompatibilité de manière conséquente

Il convient d'ajouter à ces considérations que les règles de la claire séparation des pouvoirs doivent, comme indiqué dans l'expertise, «être appliquées d'autant plus strictement que plus la tâche de gestion concernée est importante et moins on ne saurait exclure que le législateur doive régulièrement reprendre la question. Selon nous, l'assurance-maladie sociale revêt non seulement une grande importance générale, mais requiert également l'attention du législateur. Il se justifie dès lors d'envisager de soumettre les organismes actifs dans ce domaine au régime de l'incompatibilité.»

La Prof. Regula Kägi-Diener estime donc «qu'une réflexion cohérente et plus approfondie sur l'actuelle règle d'indépendance prévue à l'art. 14 LParl aboutit à la conclusion que les caisses-maladie et les autres sociétés d'assurances gérant l'assurance-maladie sociale doivent être soumises au principe d'incompatibilité. Il en va de même en ce qui concerne leur association faitière. Une telle approche se justifie en tout cas si les personnes concernées jouissent d'importantes compétences décisionnelles.» [3]

Références

- 1 Sur les effets analogues à ceux d'un acte administratif, voir l'arrêt du TFA du 27.03.2006, K 139/04, cons. 4.4.
- 2 Un tel effet vaut également pour l'activité d'autres associations et organisations, si leurs tarifs ou d'autres recueils de normes édictées par elles sont globalement contraignants, notamment dans le domaine technique.
- 3 L'expertise complète est publiée sur www.fmh.ch.