

*Date de dépôt : 25 février 2010*

## **Rapport**

**de la Commission ad hoc Justice 2011 chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (J 3 05)**

### **Rapport de M. Olivier Jornot**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La Commission ad hoc Justice 2011 a examiné le projet de loi 10469 au cours d'une unique séance, le 3 février 2010, sous la présidence de M<sup>me</sup> Loly Bolay et en présence de M. Frédéric Scheidegger, secrétaire général adjoint au Département de la sécurité, de la police et de l'environnement.

#### **A. Présentation du projet de loi**

Le projet de loi 10469 a été déposé par le Conseil d'Etat le 14 avril 2009. Le Grand Conseil l'a renvoyé en Commission judiciaire et de la police, où il coulait des jours heureux. Sa quiétude a été troublée par un courrier adressé le 15 janvier 2010 par M. Louis Peila, président du Conseil supérieur de la magistrature, à M. Guy Mettan, président du Grand Conseil, copie en étant réservée à la présidente de la Commission ad hoc Justice 2011 (annexes 1 et 2). Dans ce courrier, M. Louis Peila insistait sur l'urgence d'adopter le projet de loi. Quelques jours plus tard, la Commission de gestion du pouvoir judiciaire interpellait à son tour le président du Grand Conseil (annexe 3).

N'écoutant que son devoir, la Commission ad hoc Justice 2011 a immédiatement volé au secours de sa consœur, du pouvoir judiciaire et du projet de loi, en proposant de le traiter elle-même. Lors de la séance utile suivante, le Grand Conseil a accepté ce transfert.

Le projet de loi 10469 porte sur le Tribunal arbitral institué par les articles 39 à 46 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 29 mai 1997 (LaLAMal, J 3 05). L'existence de ce tribunal est imposée par l'article 89 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal, RS 832.10), ainsi que par les articles 26 et 27 bis de la loi fédérale du 19 juin 1954 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20) et la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LA, RS 832.20).

Malgré sa dénomination, le Tribunal arbitral est une véritable juridiction à part entière. Il tire son nom du fait que, selon le droit fédéral, il est composé, outre d'un président neutre, de représentants des parties dont il tranche les différends, soit les assureurs d'une part, et les fournisseurs de prestations d'autre part. A noter que les cantons ont la faculté de confier les tâches du Tribunal arbitral au tribunal cantonal des assurances complété, dans ce cas, par un représentant de chacune des parties.

Le canton de Genève a choisi – contrairement à ce que semble penser la Commission de gestion du pouvoir judiciaire – la solution consistant à confier la présidence du Tribunal arbitral à un président neutre, et non au tribunal cantonal des assurances. En effet, à teneur de l'article 40, alinéa 1, lettre a, LaLAMal, le Tribunal arbitral comprend « *un président et son suppléant qui sont choisis parmi les juges du Tribunal cantonal des assurances sociales* ». Ce n'est donc pas le Tribunal cantonal des assurances sociales en tant que tel qui assume le rôle de Tribunal arbitral. Tout au plus fournit-il ses présidents.

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi 10469, le contentieux porté devant le Tribunal arbitral a considérablement augmenté depuis quelques années. Alors que, entre 1991 et 2003, le Tribunal arbitral a été saisi d'une moyenne de 3 à 4 litiges par année, ce nombre a bondi à une trentaine de nouvelles causes en moyenne par an entre 2004 et 2008.

A l'heure où le projet de loi était déposé, 114 causes étaient inscrites au rôle. Il en résultait une surcharge considérable de travail pour le président et son suppléant, qui doivent pour le surplus assumer leur charge de juge au TCAS, lequel connaît également une forte augmentation de son propre contentieux.

Le projet de loi proposait par conséquent de modifier la LaLAMal en sorte que le Tribunal arbitral n'ait plus un président et un suppléant, mais un président et 1 à 3 suppléants. En outre, une modification à la loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941, était proposée, en sorte de faire passer le nombre des juges suppléants du TCAS de 5 à 8.

En marge de ces innovations, le projet de loi suggérait une modification de l'article 46, alinéa 1 LaLAMal, en sorte de faire passer le montant maximum de l'émolument mis à la charge des parties de 300 F à 15 000 F. Compte tenu de la nature des causes portées devant le Tribunal arbitral, qui ont souvent un enjeu économique important et exigent des actes d'instruction nombreux, il paraissait en effet absurde de limiter le montant de l'émolument à quelques centaines de francs. Le montant de 15 000 F était proposé par analogie avec l'article 2 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative, du 30 juillet 1986 (RFPA, E 5 10 03).

## **B. Audition du pouvoir judiciaire**

La commission a entendu M<sup>me</sup> Juliana Baldé, présidente du TCAS, M<sup>me</sup> Doris Wangeler, juge au TCAS, M. Louis Peila, président du Conseil supérieur de la magistrature, et M. Patrick Becker, secrétaire adjoint du pouvoir judiciaire.

M. Louis Peila remercie la commission pour sa diligence. Il insiste sur l'urgence de la situation, le Tribunal arbitral étant submergé par les procédures.

M<sup>me</sup> Juliana Baldé rappelle que lors du dépôt du projet de loi 10469, 114 affaires étaient inscrites au rôle du Tribunal arbitral. Depuis lors, ce chiffre a pu être ramené à 57, par le fait que le règlement de quelques cas tests a entraîné le retrait d'un nombre important de procédures identiques. Cependant, les dossiers traités sont complexes et les intérêts financiers lourds, en sorte que la problématique reste intacte. Il s'agit d'une part d'augmenter le nombre des présidents suppléants du Tribunal arbitral, et d'autre part d'augmenter le nombre des juges suppléants du TCAS, les actuels occupants de ces fonctions étant d'ores et déjà largement sollicités.

Un commissaire (L) souhaite obtenir des précisions sur le rôle du Tribunal arbitral. Il demande par ailleurs si la solution du problème soulevé est exclusivement quantitative, ou s'il y aurait d'autres améliorations à apporter à la LaLAMal. M<sup>me</sup> Juliana Baldé rappelle que le Tribunal arbitral traite les litiges entre assureurs et fournisseurs de prestations. Le nombre des nouvelles affaires inscrites au rôle s'est élevé à 20 en 2004, 12 en 2005, 83 en 2006, 24 en 2007, 14 en 2008 et une douzaine en 2009. Elle ajoute que, à ses yeux, le problème est strictement quantitatif, la LaLAMal ne posant pas d'autres problèmes par ailleurs.

Un commissaire (S) observe que le Tribunal arbitral n'est pas mentionné dans la LOJ, que ce soit dans sa teneur actuelle ou dans sa teneur au 1<sup>er</sup> janvier 2011. Elle demande aux auditionnés s'il s'agit d'une omission à

laquelle il conviendrait de remédier. M<sup>me</sup> Juliana Baldé estime que, à ses yeux, il serait bon de mentionner le Tribunal arbitral dans la LOJ, ne serait-ce que pour fixer le statut des représentants des parties : Sont-ce des juges ? Sont-ce des membres d'une commission officielle ? Elle observe que cette dernière solution n'est plus possible avec la nouvelle loi sur les commissions officielles, du 18 septembre 2009, puisque cette dernière précise qu'elle ne s'applique pas aux instances juridictionnelles. Cela pose notamment des difficultés pour déterminer qui rémunère les représentants des parties, et à quelle hauteur.

Un commissaire (Ve) demande à quoi correspond l'indemnité globale évoquée à l'article 46, alinéa 1. M<sup>me</sup> Juliana Baldé répond qu'il s'agit d'un émolument qui peut être arrêté par analogie avec le règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative. Les coûts engendrés par les procédures dépassent très largement le plafond actuel de 300 F. Un commissaire (MCG) s'interroge sur la pertinence du terme indemnité.

M. Frédéric Scheidegger s'enquiert de l'article 39, alinéa 2, LaLAMal. Il demande si cette disposition est encore conforme à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110), qui exige une double instance en matière civile. M<sup>me</sup> Juliana Baldé répond que le Tribunal arbitral ne statue pas sur recours, mais par voie d'action. Elle ne voit dès lors pas comment il pourrait y avoir double degré de juridiction.

M. Frédéric Scheidegger fait référence à l'article 40, alinéa 2, qui stipule que « *la loi du 24 septembre 1965 concernant les membres des commissions officielles* » est applicable aux membres du Tribunal arbitral. Il s'agit de l'ancienne loi, aujourd'hui abrogée. Dès lors que la nouvelle loi n'est pas applicable aux instances juridictionnelles, il demande à la présidente du TCAS si elle propose un amendement de cette disposition. M<sup>me</sup> Juliana Baldé répond qu'il y a lieu de réfléchir à ce problème en relation avec l'éventuelle mention du Tribunal arbitral dans la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire.

### **C. Débats de la commission**

Un commissaire (L) constate que le Tribunal arbitral a effectivement connu une augmentation de son contentieux, même si cette augmentation n'est pas aussi dramatique que l'exposé des motifs et la prise de position du pouvoir judiciaire l'affirment. Entre le dépôt du projet de loi et son examen, le stock des affaires en suspens a chuté de 114 à 57, et il saute aux yeux que l'année 2006, avec ses 83 nouvelles affaires, revêtait un caractère exceptionnel.

Cela étant, le commissaire est prêt à augmenter le nombre des présidents suppléants du Tribunal arbitral à l'article 40 LaLAMal. Il est en revanche opposé à la modification suggérée de la LOJ. En effet, la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire prévoit, pour toutes les juridictions, un nombre égal de juges titulaires et de juges suppléants. Il ne serait pas judicieux de prévoir une exception pour le TCAS, ce d'autant plus que ce dernier se fondera dans la Cour de justice à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

M. Frédéric Scheidegger partage cet avis. Le système prévu par la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire ne doit pas être remis en cause avant même d'avoir été mis en œuvre. Il doit revenir à la Cour de justice d'examiner, dans la pratique, la charge de travail de la future chambre des assurances sociales, avant le cas échéant de solliciter une augmentation de son effectif. En revanche, un recours trop massif aux juges suppléants n'est pas judicieux.

Un commissaire (MCG) estime en outre qu'il n'y a pas lieu de se laisser aveugler par les chiffres : si certaines affaires sont complexes, toutes ne le sont pas. En outre, le pic de l'année 2006 a simplement résulté du dépôt par un assureur d'un nombre considérable de requêtes rigoureusement identiques, dont seule une partie a été traitée sous forme de cas test, comme la présidente du TCAS l'a indiqué lors de son audition.

Un commissaire (Ve) rejoint l'idée de ne modifier que l'article 40, alinéa 1 LaLAMal, sans toucher à la LOJ. Il estime toutefois que le président du Tribunal arbitral devrait nécessairement être choisi parmi les juges du TCAS, et non parmi les juges suppléants, ce que la formulation du projet de loi permettrait.

Puis l'entrée en matière est acceptée à l'unanimité (2 Ve, 1 S, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 1 MCG).

– **Art. 40**

Un commissaire (L) propose un amendement augmentant à 6 le nombre des présidents suppléants du Tribunal arbitral, rappelant qu'il s'agira de désigner un président et 1 à 6 suppléants sur un effectif total de 10 magistrats disponibles (5 juges titulaires et 5 juges suppléants du TCAS). Il propose en outre d'intégrer la remarque relative à la présidence, qui doit rester en mains d'un juge titulaire du TCAS. L'amendement a la teneur suivante : « *un président choisi parmi les juges et un à six suppléants choisis parmi les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal des assurances sociales* ». Cet amendement est adopté à l'unanimité.

– **Art. 46**

Cette disposition, qui concerne les frais du Tribunal arbitral, est amendée en ce sens qu'il y sera fait mention d'un émolument global, et non d'une indemnité globale, pour rendre le texte conforme à la LPA et au RFPA. Pour le reste, l'augmentation du plafond de 300 F à 15 000 F ne suscite aucun débat.

– **Art. 2**

Les dispositions modifiant la loi sur l'organisation judiciaire sont biffées à l'unanimité. L'article 2 porte désormais sur l'entrée en vigueur de la loi.

Puis le projet de loi est adopté à l'unanimité (2 Ve, 1 S, 1 PDC, 2 L, 1 UDC, 1 MCG). La catégorie de débat III est proposée.

Il convient de préciser qu'au vu de l'urgence alléguée par le pouvoir judiciaire, la commission a jugé préférable de ne pas prolonger ses débats en examinant les modifications qu'il serait nécessaire d'apporter à la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire. Elle le fera ultérieurement, à l'occasion du projet de loi « balai », celui par lequel seront rectifiées toutes les imperfections affectant les lois votées dans le cadre de la réforme « Justice 2011 ».

Au bénéfice des explications qui précèdent, la Commission ad hoc Justice 2011 vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, d'adopter le projet de loi 10469 tel qu'issu de ses travaux.

**ANNEXES :**

1. *Lettre du Conseil supérieur de la magistrature au président du Grand Conseil du 15 janvier 2010 (datée par erreur du 15 janvier 2009) ;*
2. *Lettre du Conseil supérieur de la magistrature à la Commission ad hoc Justice 2011 du 15 janvier 2010 (datée par erreur du 15 janvier 2009) ;*
3. *Lettre de la Commission de gestion du pouvoir judiciaire au président du Grand Conseil du 26 janvier 2010.*

## **Projet de loi (10469)**

### **modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (J 3 05)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

#### **Art. 1      Modifications**

La loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, du 29 mai 1997, est modifiée comme suit :

### **Chapitre VII      Voies de droit**

#### **Section 3            Tribunal arbitral**

##### **Art. 40, al. 1, lettre a      (nouvelle teneur)**

- a) un président choisi parmi les juges, et un à six suppléants choisis parmi les juges et les juges suppléants du Tribunal cantonal des assurances sociales;

##### **Art. 46, al. 1      (nouvelle teneur)**

<sup>1</sup> Les frais du tribunal et de son greffe sont à la charge des parties. Ils comprennent les débours divers (notamment indemnités de témoins, frais d'expertise, port, émoluments d'écriture), ainsi qu'un émolument global n'excédant pas 15 000 F.

#### **Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

COPIE



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
 POUVOIR JUDICIAIRE  
 COUR DE JUSTICE

Genève, le 15 janvier 2009

CONSEIL SUPÉRIEUR DE  
 LA MAGISTRATURE  
 Place du Bourg-de-Four 1  
 Case postale 3108  
 1211 GENÈVE 3  
 LE PRÉSIDENT

Monsieur  
 Guy METTAN  
 Président du Grand Conseil  
 2, rue de l'Hôtel-de-Ville  
 Case postale 3970  
 1211 Genève 3

**Concerne : Juges suppléants au Tribunal cantonal des assurances sociales**

Monsieur le Président,

Lors des derniers contrôles semestriels du rôle des juridictions, l'attention du Conseil supérieur de la magistrature a été attirée sur la charge conséquente, en constante augmentation, à laquelle est confronté le Tribunal cantonal des assurances sociales (TCAS). Plus particulièrement, la situation du Tribunal arbitral est très préoccupante et les juges occupés à la fonction d'arbitres n'arrivent pas à faire face à la tâche. A ce sujet, il y a lieu de regretter que le projet d'augmentation du nombre des juges suppléants au TCAS (passage de 5 à 8) et, surtout, l'autorisation pour certains d'entre eux de siéger au Tribunal arbitral (PL 10469 actuellement pendant par-devant la Commission judiciaire et de la police), ait été bloqué lors de l'adoption par le Grand Conseil de la nouvelle LOJ, au profit de la constitution d'une instance d'appel unique, composée de 31 juges titulaires et 31 juges suppléants, mais sans dispositions topiques pour le Tribunal arbitral du TCAS.

Les membres du Tribunal arbitral du TCAS devant être réélus à fin février 2010, le Conseil supérieur de la magistrature saisit cette opportunité pour vous demander instamment de réactiver le projet de loi en question afin de le faire adopter par voie d'urgence par le Grand Conseil à cette occasion, avec si possible une entrée en vigueur immédiate.

En vous remerciant par avance de votre attention, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, mes salutations respectueuses.

Louis PEILA

C c. Commission ad hoc Justice 2011 du Grand Conseil  
 Commission judiciaire et de la police du Grand Conseil  
 Conseil d'Etat  
 Commission de gestion du Pouvoir judiciaire



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
POUVOIR JUDICIAIRE  
COUR DE JUSTICE

Genève, le 15 janvier 2009

CONSEIL SUPÉRIEUR DE  
LA MAGISTRATURE  
Place du Bourg-de-Four 1  
Case postale 3108  
1211 GENÈVE 3  
LA PRÉSIDENCE



Mme Loly BOLAY  
Présidente de la Commission ad hoc  
Justice 2011  
Grand Conseil  
Case postale 3970  
1211 Genève 3

GRAND CONSEIL	
Exécuté le: 20/01/2010	Visa: <i>[Signature]</i>
Président: <input checked="" type="checkbox"/>	Députés (100): <input type="checkbox"/>
Commissaires: <input checked="" type="checkbox"/>	Bureau: <input type="checkbox"/>
Secrétariat: <input checked="" type="checkbox"/>	Archives: <input type="checkbox"/>
Mission: <i>ad hoc Justice 2011</i>	

*distribué en séance*

**Concerne : Juges suppléants au Tribunal cantonal des assurances sociales**

Madame la Présidente,

En annexe, je vous prie de bien vouloir trouver, en souhaitant votre appui, copie du courrier adressé ce jour à M. Guy METTAN, Président du Grand Conseil, relatif à la problématique du nombre de juges suppléants au Tribunal cantonal des assurance sociales, et principalement l'extension de leurs compétences afin qu'ils puissent siéger au Tribunal arbitral

En vous en souhaitant bonne réception, je vous prie de croire, Madame la Présidente, à l'assurance de mes sentiments distingués

Louis PEILA

Annexe ment



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE  
**POUVOIR JUDICIAIRE**  
 Commission de gestion

Genève, le 26 janvier 2010

Commission de gestion du pouvoir judiciaire  
 Secrétariat général  
 Place du Bourg-de-Four 1  
 Case postale 3686  
 CH - 1211 Genève 3  
 N°tel.

Monsieur Guy **METTAN**  
 Président du Grand Conseil  
 Rue de l'Hôtel-de-Ville 2  
 Case postale 3970  
 1211 Genève 3

**Concerne : juges suppléants au Tribunal cantonal des assurances sociales**

Monsieur le Président,

La Commission de gestion a pris connaissance du courrier que vous a adressé Monsieur Louis PEILA, Président du Conseil supérieur de la magistrature (CSM), en date du 15 ct. Elle tient à vous informer par la présente qu'elle soutient pleinement la requête du CSM visant à ce que le projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie - LaLAMal (PL 10469) puisse être examiné avant la prochaine réélection des membres du Tribunal arbitral des assurances du Tribunal cantonal des assurances sociales (TCAS).

Tout comme le CSM, elle est en effet préoccupée par les difficultés auxquelles doit faire face le TCAS en raison de l'augmentation constante du nombre de recours d'une part et du rôle chargé du Tribunal arbitral des assurances, d'autre part. En l'état, selon la loi fédérale sur l'assurance-maladie, ainsi que sa loi cantonale d'application, le président et le président-suppléant du Tribunal arbitral doivent être désignés parmi les juges titulaires du TCAS. Ils assument cette fonction en sus de leur charge au TCAS.

Le PL 10469 permettra d'élargir le champ de désignation aux juges suppléants du TCAS et entraînera, partant, une augmentation du nombre de ces juges suppléants de 5 à 8. Doter le TCAS de 3 juges suppléants constitue de plus une mesure appropriée, étant précisé que les 5 juges suppléants en fonction sont déjà fortement mis à contribution depuis 2006, puisque le nombre de dossiers qui leur est attribué correspond au rôle d'une demi-chambre.

Il importe de souligner que la création de la Cour cantonale dès janvier 2011 ne résoudra pas la problématique, les juges du Tribunal arbitral devant impérativement être issus du TCAS ou de la future chambre des assurances sociales.

Une entrée en vigueur rapide de ce projet de loi est ainsi indispensable afin que puisse être assuré le bon fonctionnement des deux juridictions.

Nous vous remercions de l'accueil favorable que vous réserverez à la présente et vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre parfaite considération.

Raphaël MAHLER  
 Secrétaire général

Daniel ZAPPELLI  
 Président

Copie : Mme Loly BOLAY, présidente de la Commission ad hoc Justice 2011  
 M. Frédéric HOHL, président de la Commission judiciaire et de la police  
 M. Louis PEILA, président du Conseil supérieur de la magistrature