

*Date de dépôt : 31 mai 2016*

## Rapport

**de la Commission fiscale chargée d'étudier la proposition de motion de M<sup>me</sup> et MM. Vincent Maitre, Jean-Marc Guinchard, Bertrand Buchs, Jean-Luc Forni, Olivier Cerutti, François Lance, Martine Roset : Les primes d'assurance-maladie perçues en trop et non remboursées aux assurés genevois doivent être intégrées dans le calcul de la RPT**

### Rapport de M<sup>me</sup> Lydia Schneider Hausser

Mesdames et  
Messieurs les députés,

La motion 2264 a été étudiée par la Commission fiscale lors de ses séances du 12 avril 2016 et des 3 et 24 mai 2016 sous la présidence de M. Lionel Halperin.

Ont assisté aux travaux :

- M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, département des finances ;
- M. Christophe Bopp, secrétaire général, département des finances.

Les procès-verbaux ont été tenus avec exactitude par M. Gérard Riedi.

### **Audition de M. Vincent Maitre, premier signataire de la motion « Les primes d'assurance-maladie perçues en trop et non remboursées aux assurés genevois doivent être intégrées dans le calcul de la RPT »**

M. Maitre indique que cette motion répond à un sujet considéré à Genève comme un scandale. Depuis 1996, neuf cantons ont payé 1,6 milliard de francs de primes d'assurance-maladie en trop, dont 262 millions de francs pour le seul canton de Genève. Des démarches ont été entreprises pour corriger ce dysfonctionnement, notamment par les directeurs cantonaux de la santé. La problématique est ensuite arrivée au Conseil des Etats en 2013,

lequel a refusé d'entrer en matière. Relevons que la composition de la commission de la santé du Conseil des Etats est constitué de nombreux sénateurs membres de conseils d'administration d'une caisse maladie. La décision est dès lors peu étonnante, mais elle n'en reste pas moins scandaleuse. Au final, il a fallu les interventions du conseiller fédéral Alain Berset ainsi que des résolutions cantonales demandant au Conseil d'Etat d'intervenir auprès de la Confédération. Celle-ci est intervenue, en reconnaissant formellement qu'il y avait eu un trop-perçu et en considérant que seule la moitié du trop-perçu serait remboursée. Ainsi, sur les 262 millions de francs versés en trop par les assurés genevois, le Conseil fédéral a dit que seuls 120 millions de francs seraient remboursés (sous forme d'un versement unique d'environ 79 F par assuré pour 2015 et de 59 F en 2016). Cela est risible quand on sait que certaines primes ont connu une augmentation mensuelle supérieure à ces 59 F.

Cette situation est particulièrement choquante par rapport aux règles de droit basiques, notamment l'art. 62, al. 1, du code des obligations sur l'enrichissement illégitime. Cette disposition prévoit que « Celui qui, sans cause légitime, s'est enrichi aux dépens d'autrui, est tenu à restitution » et l'al. 2 que « La restitution est due, en particulier, de ce qui a été reçu sans cause valable, en vertu d'une cause qui ne s'est pas réalisée, ou d'une cause qui a cessé d'exister ». Quand le Conseil fédéral reconnaît formellement que ces primes payées en trop l'ont été sans cause valable, on est dans l'enrichissement illégitime. La raison commanderait donc que le trop-perçu soit restitué. Manifestement, il n'en est rien puisque seule la moitié serait remboursée.

On s'est également rendu compte que c'est par le biais de résolutions, notamment la R 572 et la R 574, que les lignes ont un peu bougé et que la voix des assurés genevois, et probablement d'autres cantons, ont commencé à se faire entendre sous la coupole fédérale. La motion 2264 vise à appliquer une norme de droit générale qui est le principe de la compensation. Le canton de Genève étant l'un des plus grands contributeurs à la péréquation intercantonale, à hauteur d'environ 260 millions de francs par année, une compensation pourrait être faite à ce niveau. Le but de la motion étant d'engager le Conseil d'Etat à entreprendre les démarches nécessaires pour que les Genevois se sentent un peu moins lésés. M. Maître comprendrait que des commissaires trouvent l'invite trop absolue et qu'ils souhaitent la modifier pour la rendre plus diplomatique.

## Discussion

Un député MCG constate que, si le canton de Genève verse de l'argent à la Confédération, il en reçoit aussi. Cela risque de produire un rapport de force, mais un des objectifs des auteurs de la motion est vraisemblablement de mettre les projecteurs sur cette problématique. Cela étant, il se demande si ce moyen sera efficace. La Confédération pourrait-elle aussi ne pas verser un certain nombre de millions de francs ?

Par ailleurs, il faudrait une compensation avec les assureurs et le canton est tenu par d'autres éléments, dont la constitution genevoise. En admettant que l'on fait fi de ces considérations, il y a tout de même un risque de compliquer les comptabilités fédérale et cantonale.

M. Maitre indique que, juridiquement, la Confédération n'est pas en mesure de compenser puisqu'elle est débitrice du canton de Genève. Le canton de Genève donne en effet plus qu'il ne reçoit. Les résolutions précédemment acceptées demandaient de tenir compte de ce trop-payé dans le cadre de la RPT. L'invite de la motion 2264 ne sert finalement qu'à illustrer le courroux ressenti par les assurés genevois dans la mesure où la cause semble veine, même si un faible remboursement a été prévu pour calmer les revendications cantonales. Les moyens d'action sont modulables, mais les assurés ont besoin de se sentir soutenus par leurs parlementaires cantonaux.

Le député MCG demande si M. Maitre a déjà une idée de la manière de formuler l'invite de manière plus diplomatique.

M. Maitre a des idées, mais il faut laisser le conseiller d'Etat chargé de la santé trouver la solution qui lui semble la plus adéquate. C'est probablement lui qui a la meilleure connaissance de la situation et sentira au mieux ce qu'il conviendra de discuter avec les autorités fédérales. Il préfère laisser une latitude d'appréciation au conseiller d'Etat.

Un député EAG constate que les personnes lésées sont les assurés ayant trop payé. Le fait que l'Etat de Genève compense ce trop-payé en faveur de la caisse de l'Etat ne semble pas tout à fait légitime, surtout au moment où l'on vient de réduire les prestations à l'assurance-maladie sur la base des indications très alarmistes concernant les finances cantonales. Le raisonnement juridique de M. Maitre ne tient pas tout à fait la route ; il faudrait que l'Etat restitue aux assurés le trop-perçu sur leurs primes d'assurance ou, en tout cas, investisse ce montant dans une amélioration de l'assurance-maladie.

M. Maitre estime que le seul moyen de récupérer de façon relativement contraignante le trop-perçu est par la compensation, puisqu'il n'y a aucune

garantie que les interlocuteurs du canton acceptent de restituer le dû des assurés genevois. Il faut donc bien qu'il y ait un moyen contraignant. Si ce trop-perçu était remboursé dans son intégralité, il faudrait prévoir une motion ou une résolution complémentaire pour demander au Conseil d'Etat de restituer aux assurés genevois ce que le canton a économisé sous l'angle de la RPT.

Un député PLR est comme tout le monde d'accord avec la volonté de récupérer ce trop-payé. La question est de savoir comment le faire. Si on voulait appliquer stricto sensu l'article 120 du code des obligations, il semble que cela ne serait pas possible. La RPT fonctionne sur le principe du pot commun et le canton de Genève ne verse pas de l'argent à des cantons en particulier. On ne sait pas forcément si les cantons, auprès desquels le canton de Genève voudrait récupérer de l'argent, sont les mêmes que ceux à qui le canton de Genève verse de l'argent. Faire une compensation à travers la RPT n'est donc pas le bon outil. La RPT est un système très complexe. La Confédération et les cantons versent de l'argent dans un pot commun, le tout étant reversé aux cantons selon une clé de répartition. Cette motion veut donc faire intervenir la Confédération sur un sujet avec lequel elle n'a pas grand-chose à voir. Il faut faire quelque chose, mais peut-être pas par un moyen qui complique la situation. N'aurait-il pas été plus simple de faire une motion pour exprimer ce but d'une autre manière ? En termes diplomatiques, est-ce le bon moment de le faire alors que l'on est en plein débat sur RIE III ? Ne faudrait-il pas au moins attendre le vote des Chambres fédérales sur un sujet aussi important que RIE III ?

M. Maître remarque que la rédaction de cette motion date. Par rapport à l'opportunité du moment, le groupe PDC trouve qu'il est tout à fait opportun de traiter d'autres sujets fiscaux, quand bien même RIE III pointe le bout de son nez. Diplomatiquement, il rappelle que la politique est souvent faite de rapports de force. Dans ce dossier, ce n'est qu'en montrant ses muscles que le canton de Genève s'est fait entendre. L'invite de la motion est peut-être un peu rigoureuse, mais c'est seulement à ces conditions que l'on commence à se soucier de ce que pense le canton de Genève. Pratiquement, il serait préférable de laisser le choix aux Chambres fédérales. Mais, vu la composition de la commission de la santé du Conseil des Etats, il est difficile d'espérer une pro-activité de ces sénateurs sur ce sujet !

Un député socialiste demande s'il n'y a pas risque d'avoir des mesures de rétorsion sur d'autres sujets. Les parlementaires fédéraux ayant pris cette décision sont aussi ceux qui vont décider quels projets feront partie de FORTA ou du FAIF. Est-ce que d'autres cantons ayant des assurés lésés ont effectué des démarches similaires ?

M. Maitre répondre que, sauf erreur, le canton de Vaud a réagi, pour les autres il ne sait pas. Quant aux mesures de rétorsion, il n'a pas de réponse à donner. Tout est potentiellement envisageable. Cela étant, la politique est parfois faite de prises de risque ou, en tout cas, de revendications.

Un député MCG s'interroge sur le titre de la motion : « Les primes d'assurance-maladie perçues en trop et non remboursées aux assurés genevois doivent être intégrées dans le calcul de la RPT ». Cette motion rejoint, avec une légère nuance, la motion 2129. En termes RPT, il est difficile de retenir une somme car cela impliquerait de revoir entièrement le compromis fait par les Chambres fédérales. Il est effectivement scandaleux que de l'argent ait été enlevé des réserves genevoises pour les mettre dans les réserves d'autres cantons. Le fait que la somme doit être remboursée aux assurés genevois par les assurés des autres cantons, par les assurances et par la Confédération est également un système un peu spéculatif. Il y a un décalage entre ce qui est demandé par l'invite et le titre de la motion.

M. Maitre convient que le titre est plus général que l'invite. Il faut comprendre que la formule « intégré dans le calcul de la RPT » consiste à tenir compte de ce trop-perçu qui aurait dû être restitué aux assurés genevois.

Un député EAG constate que c'est une affaire relativement sérieuse puisque 140 millions de francs, environ, ne seront vraisemblablement jamais restitués aux assurés genevois. Parfois, les députés s'écharpent pour beaucoup moins. Dès lors, la proposition est à prendre au sérieux à condition que ce soit les assurés qui en profitent et non les caisses de l'Etat. Il n'a jamais cru aux arguments consistant à dire que, si l'on revendique ses droits, on sera puni. Avec ce genre de logique, il faut à chaque fois accepter de se faire marcher sur les pieds sans rien faire. Par rapport à une entorse à une règle de droit évidente, il est légitime de vouloir procéder de la manière proposée et il ne pense pas qu'il y aura des rétorsions sur un autre terrain.

Une députée socialiste demande si la solution d'une consignation a également été évoquée, c'est-à-dire de retenir le montant en attendant qu'une meilleure solution se débloque ou que le canton ait des garanties pour le futur.

M. Maitre n'avait pas pensé à ce mécanisme. Il est envisageable, mais il ne sait pas s'il est techniquement réalisable.

Un député PLR demande si une intervention parlementaire de M. Barrazone a été envisagée. Pourquoi un assuré n'a-t-il pas envoyé un commandement de payer ? Cela aurait permis de savoir s'il y a un bien-fondé juridique à cette démarche. Si les assurés ne sont pas déboutés, le canton

pourrait ensuite se référer à cette jurisprudence pour exiger à la Confédération et aux assureurs-maladie le remboursement du trop-perçu.

M. Maitre indique qu'une action parlementaire fédérale était prévue, mais il ne sait pas ce qu'il en est advenu. Malheureusement, il est quelque peu désabusé de l'efficacité des institutions fédérales, en tout cas sur ce genre de problématiques qui doivent être traitées relativement rapidement. Ensuite, les lobbies représentent un gros frein sur cette problématique et il le déplore largement. Concernant une éventuelle action en justice pour le compte d'un assuré, des associations l'ont fait, sauf erreur. Il ne cache pas non plus que cela l'a dérangé de le faire, mais la justice est extrêmement coûteuse et l'on n'a jamais aucune garantie du résultat. Il est ainsi difficile de motiver un assuré à engager une procédure qui durera des années et coûtera des dizaines de milliers de francs ; bien souvent, les gens se résignent à accepter l'augmentation des primes.

M. Maitre explique que la forme de cet acte parlementaire n'a pas été choisie par hasard. Une motion n'est pas contraignante juridiquement pour le Conseil d'Etat. Il s'agit pour celui-ci de prendre note que le Grand Conseil s'est soucié de cette problématique et de mettre en œuvre les invites de la motion de la manière qu'il juge la plus opportune. Il souhaite laisser le plus de marge de manœuvre au Conseil d'Etat.

Un député EAG relève que le Conseil d'Etat invoquera que le parlement est assez agacé par cet abus. Par ailleurs, il a de toute manière la latitude pour procéder comme il veut par rapport aux motions qu'il reçoit.

Une députée socialiste ajoute que, si une démarche est en cours concernant un autre mécanisme contenu dans la RPT, un appui du parlement est toujours un plus.

### **Audition de M<sup>mes</sup> Sacra Tomisawa-Schumacher et Florence Schurch, attachées aux questions fédérales, lobbyistes du canton de Genève à Berne**

M<sup>me</sup> Tomisawa-Schumacher indique qu'il y a eu un certain nombre d'interventions parlementaires concernant les réserves imposées dans le cadre de la LAMal. D'ailleurs, les initiatives cantonales genevoises ont eu un assez grand impact dans tout le processus de discussion qui a finalement abouti à la loi sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale (LSAMal).

M<sup>me</sup> Tomisawa-Schumacher fait un bref rappel sur cette problématique. Elle a commencé fin 2009, début 2010, au moment où la question du moratoire a été mise en avant. On s'est rendu compte que les primes n'étaient pas réparties de manière égale entre les cantons. Il y avait un vide juridique

permettant aux assurances de transférer des réserves d'un canton à l'autre et une assurance a franchi le pas en transférant des réserves d'un canton à l'autre. Le Tribunal fédéral avait débouté l'office fédéral de la santé publique, il avait ainsi autorisé l'assurance à transférer ces réserves.

L'ensemble des initiatives cantonales des différents cantons et des autres interventions parlementaires ont mis une assez grosse pression qui a conduit le Conseil fédéral à proposer une loi sur la surveillance de l'assurance-maladie afin d'avoir davantage de contrôle sur ces questions. Ce projet a connu beaucoup de hauts et de bas au parlement fédéral avant d'aboutir et il a même failli ne pas aboutir. Il doit son salut uniquement au fait qu'il était traité en même temps que la votation en faveur d'une caisse publique d'assurance-maladie. La LSAMal a ainsi été votée juste avant cette votation du 28 septembre 2014<sup>1</sup>. Autrement dit, les partis étaient ainsi quasiment obligés de sauver cette loi.

Il est important de comprendre que cette loi ainsi que tout le développement à propos de ces primes payées en trop a été un combat difficile. Cela tient presque du miracle au niveau du parlement fédéral d'avoir pu obtenir une solution. Pour le canton de Genève, le résultat n'est effectivement pas à la mesure de ce que l'on aurait pu espérer puisque cela ne comble pas l'ensemble des réserves payées en trop. Il faut voir que l'ensemble des initiatives cantonales, notamment genevoises, ont été rejetées avec l'explication que la LSAMal allait régler le problème à l'avenir. Maintenant cette loi est en vigueur et il existe une ordonnance sur la surveillance de l'assurance-maladie. Il y a ainsi un certain nombre de garde-fous qui font en sorte que les réserves des assurances-maladie ne seront plus aussi hautes. Enfin, il faut préciser qu'il ne reste aucun d'objet ouvert pour demander que ces paiements soient faits au canton.

## Discussion

Le Président demande si M<sup>me</sup> Schurch et M<sup>me</sup> Tomisawa-Schumacher ont le sentiment que la motion 2264 a une chance d'être entendue à Berne ou qu'elle serait utile pour essayer d'améliorer la position du canton de Genève dans les négociations, notamment celles sur la RPT.

M<sup>me</sup> Tomisawa-Schumacher signale que le dépôt de la motion a eu un grand retentissement médiatique en Suisse alémanique. Cela a beaucoup aidé le débat au moment où la LSAMal était en cours. Elle-même ne vient pas du

---

<sup>1</sup> Votation du 28.09.2014 sur l'initiative populaire « Pour une caisse publique d'assurance-maladie ».

domaine des finances, mais elle estime que le fait de jouer sur la RPT au niveau des paiements n'est pas possible en soi. Le compte de la RPT est un compte-courant de la Confédération qui est débité ou crédité en fonction de l'ensemble des flux que le canton et la Confédération ont entre eux. Ainsi, le canton ne reçoit pas une facture pour la RPT qu'il pourrait ne pas payer. Le canton de Genève n'a donc pas vraiment de marge de manœuvre au niveau pratique et juridique. Un avis de droit avait été demandé à l'époque pour voir s'il était possible d'aller plus loin et pour pouvoir répondre aux questions. Il s'avère qu'en agissant formellement par rapport à cette question d'un blocage de la RPT, cela bloquerait l'ensemble des flux financiers avec la Confédération.

Par rapport à l'utilité de la démarche au niveau fédéral, elle situe le contexte des Chambres. Lors de la période où l'on parlait de la LSAMal et du moratoire des cabinets médicaux, le parlement fédéral avait eu plus d'écoute. Avec la nouvelle législature, il y a des fronts beaucoup plus forts et il y a moins de marge de manœuvre sur les questions de santé, en tout cas en ce qui concerne la défense des intérêts du canton. Le canton aura moins d'actions, que cela soit à travers une initiative cantonale ou à travers un autre type d'intervention parlementaire concernant les questions de la santé. Malheureusement, dans la situation actuelle, il y a une volonté d'aller vers une libéralisation des questions de santé. Un certain nombre d'objets sont en train de passer sur la fin de l'obligation de contracter (le fait que les assurances ne soient plus obligées de rembourser les médecins et que ceux-ci soient obligés de faire des contrats directement avec les assureurs). Lors de la session spéciale de fin avril, il y a également eu un objet qui encourageait l'autonomie des infirmières qui font beaucoup d'actions comme des médecins dans leur pratique quotidienne. C'est quelque chose qui correspond vraiment à une réalité, mais une partie de cet objet visait à ce que les infirmières doivent aller voir elles-mêmes chacun des assureurs pour savoir si elles sont remboursées. Pour Genève, cela voudrait dire que l'ensemble des infirmières de l'IMAD devraient aller voir l'ensemble des assureurs pour être certaines que leurs prestations seront bien remboursées. Au niveau d'un canton et pratiquement, c'est quelque chose qui est très difficilement gérable. Aujourd'hui, la politique fédérale est beaucoup plus dure vis-à-vis de l'Etat dans le domaine de la santé. La seule marge de manœuvre se trouve au niveau des partis et des personnes où il reste possible de convaincre des gens sur des situations particulières en discutant de manière bilatérale. M<sup>me</sup> Tomisawa-Schumacher indique qu'il y a beaucoup moins d'ouverture par rapport aux particularités structurelles, or le canton de Genève est souvent dans ce cas. Aujourd'hui, les outils à disposition vis-à-vis des parlementaires



fédéraux sont donc assez maigres. Ils se résument quasiment aux relations que l'on peut avoir avec des parlementaires fédéraux et des partis pour leur expliquer les particularités cantonales.

Un député socialiste aimerait savoir si les autres cantons ont effectué des démarches dans le même sens et s'ils ont eu des discussions entre eux. Continuer le débat par cette motion reviendrait-il à donner un coup d'épée dans l'eau ?

M<sup>me</sup> Tomisawa-Schumacher répond négativement à la première question. Au niveau fédéral, l'objet est classé. Il y a maintenant la LSAMal avec une forme d'arrangement pour solde de tout compte. Il est vrai que c'est particulièrement douloureux pour Genève. Compte tenu de l'ensemble de la discussion et du risque qu'il y avait de tout perdre, il a quand même été possible de gagner quelque chose et c'est tout ce qu'on pouvait gagner dans la bataille. Maintenant, la bataille est close et, à sa connaissance, les autres cantons n'entrent plus sur ce sujet.

M<sup>me</sup> Tomisawa-Schumacher ne voit pas sous quel angle il serait possible de revenir sur ce point au niveau fédéral. De manière générale, très peu d'initiatives cantonales ont eu une suite (sur 200, 5 ont passé sauf erreur). C'est un outil qui est plutôt utilisé de manière politique plutôt que de vraiment obtenir un résultat. Sinon, il faut que plusieurs cantons se coordonnent pour déposer la même initiative, ce qui permet d'avoir plus de retentissement et plus de chance d'avoir un résultat.

Une députée socialiste demande si le canton est maintenant mieux profilé vis-à-vis de la LAMal avec cette LSAMal ou s'il n'y a aucune garantie que les réserves genevoises ne soient pas utilisées dans d'autres cantons.

M<sup>me</sup> Tomisawa-Schumacher indique que cette loi est quand même un bon garde-fou, surtout pour qu'il n'y ait pas des réserves gigantesques accumulées comme cela avait été le cas auparavant. Maintenant, la loi fixe un cadre, mais il faudra voir ce qu'il en est dans la pratique. Au moment des discussions sur la LSAMal, il y a eu la volonté de cantonaliser les réserves, mais ces amendements n'ont pas passé la rampe. Elle pense que l'acceptance au niveau du parlement ne serait pas assez bonne pour revenir avec quelque chose comme cette motion. Maintenant, il faut voir comment l'ordonnance se met en place et comment les assurances vont se comporter. Celles-ci doivent tout de même faire des réserves, mais il y a maintenant des mécanismes prévus pour que les réserves non utilisées soient remises dans le circuit. En d'autres termes, il y a un garde-fou et un meilleur contrôle ; reste à voir la pratique.

## **Audition de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat, département des finances**

M. Dal Busco indique qu'il n'est techniquement pas possible de prélever cet argent. La Confédération rétrocède au canton 17 % de l'impôt fédéral direct (IFD) prélevé sur le canton (ce taux devrait passer à 21,2% avec RIE III). La RPT est alimentée par les cantons, via l'IFD et par la Confédération. Si le canton était en situation de prélever cet argent, la Confédération pourrait-elle aussi le récupérer par le biais des flux provenant de l'IFD. S'agissant de l'aspect politique, c'est un autre problème. En tant que telle, la RPT est très complexe. Des négociations ont actuellement lieu entre les cantons contributeurs et les cantons bénéficiaires (Genève est le seul canton romand contributeur à la RPT, le canton de Vaud ne l'est qu'indirectement par le biais d'autres éléments de la RPT). Dans les discussions actuellement en cours avec les autres conseillers d'Etat chargés des finances cantonales, cela serait véritablement problématique d'imaginer récupérer une partie de cet argent via la RPT.

### **Discussion**

Le Président comprend que cela pourrait compliquer la position du Conseil d'Etat dans les négociations sur la RPT.

M. Dal Busco relève que les actions menées dans le cadre de la récupération des réserves LAMal et les interventions du canton auprès des Chambres sont perçues comme intempestives et le canton de Genève n'a pas forcément une image très favorable. Cela n'aide donc pas à ce que le canton de Genève soit écouté de manière très attentive par les parlementaires fédéraux. Autrement dit, M. Dal Busco pense que cela compliquerait les choses plutôt que de les simplifier.

Un député PDC comprend la situation délicate dans laquelle se trouve le Conseil d'Etat parce qu'il est en négociation à Berne, notamment concernant la RPT. Toutefois cette motion à tout son sens et elle est opportune. Les lobbyistes ont dit que l'application de cette motion en l'état bloquerait les flux financiers. Il en déduit que c'est un moyen de pression important pour que le canton de Genève soit enfin écouté. Le blocage de la situation n'est évidemment pas un but pour les signataires de la motion, bien au contraire car les motionnaires ne désirent pas pratiquer la politique de la terre brûlée. Mais c'est grâce à ces différentes motions, considérées comme intempestives à Berne, que Genève a obtenu gain de cause partiel. La population n'accepte pas cette rétrocession trop partielle ; en qualité de parlementaire chargé de défendre les intérêts de Genève, il ne trouve pas acceptable que les faits

antécédents soient reconnus et que seule la moitié du trop-payé soit remboursée à Genève. Cette motion a son utilité et il est possible de discuter de sa forme ; le canton de Genève doit continuer à se faire entendre à Berne. Par rapport à la réponse consistant à dire « circuler, il n'y a plus rien à voir » et vu la configuration des Chambres fédérales, il a les plus grandes interrogations sur ce qu'il résultera de cette loi RLAMAL.

M. Dal Busco a un problème de compréhension avec l'invite faite au Conseil d'Etat d'« exciper de compensation la part versée par le canton au titre de la RPT avec le solde du montant des primes non restitué au canton de Genève ». Pour les raisons indiquées, le Conseil d'Etat ne pourra pas mettre en œuvre cette motion, même s'il décidait d'y donner suite.

Le député PDC précise qu'« exciper » consiste à faire valoir le principe de la compensation tel qu'il est prévu dans le code des obligations. Evidemment, c'est une mesure très drastique et il s'attendait à la réponse du Conseil d'Etat quant à l'applicabilité des invites. Le député PDC indique que la motion vise essentiellement à demander au Conseil d'Etat de prendre son bâton de pèlerin et de faire entendre la voix du canton de Genève à Berne. Comme dit précédemment, ce genre de motion a d'abord pour vocation de susciter un débat. Si elles n'étaient que des copier-coller d'année en année, elles perdraient une part de l'indignation qu'elles portent à Berne. Il est possible d'amender cet objet.

M. Dal Busco informe que le canton est en train d'agir dans le cadre de la RIE III et du projet qui sortira des Chambres fédérales en juin. La compensation fédérale viendra à travers une augmentation de la part de l'IFD reversée aux cantons. Celle-ci est actuellement de 17 %. Le Conseil des Etats avait prévu un taux de 21,2 %, ce qui convenait bien au canton de Genève, puis le Conseil national a fixé ce montant à 20,5 %. Maintenant, le canton de Genève fait un lobbying intense pour maximiser la rétrocession de l'IFD en faveur des cantons. Une motion telle que celle discutée par la commission serait de nature à compliquer ce travail et provoquerait probablement des effets contraires. M. Dal Busco rappelle que les efforts n'ont pas été ménagés pour souligner que la Confédération a un intérêt à ce que cette substance fiscale soit maintenue à Genève, les entreprises à statut apportant 700 millions de francs d'IFD aux caisses fédérales. Il a fait de nombreuses rencontres et conférence à Berne, mais les réactions de parlementaires alémaniques, tous bords confondus, consistaient à se demander s'ils allaient subventionner Genève pour que le canton baisse ses taux d'imposition qui sont déjà exagérément élevés. Leur attitude consistait plutôt à dire que le canton de Genève peut se débrouiller tout seul. En résumé, selon le Conseil d'Etat, cette action aurait un effet nul et, en plus, elle pourrait contribuer à

donner une image encore moins favorable du canton et elle pourrait même altérer la générosité que l'on attend en termes de compensations.

Un député EAG pense qu'il faut dissocier les deux objets. Il serait étonné que l'on mélange une négociation sur RIE III, qui est un dossier de toute première importance, avec une manifestation de mauvaise humeur du Grand Conseil. Le fait de voter une telle motion, amendée ou non, constitue un geste politique sur un dossier particulier où un droit des assurés a été violé. Il entend bien que le Conseil d'Etat ne pourra rien en faire concrètement, ce qui est lié à la nature des motions qui ne sont pas contraignantes. Elles indiquent toutefois une volonté du parlement. Le Grand Conseil se doit de le faire vis-à-vis de la population, sinon, cela veut dire qu'il accepte quelque chose qui est tout à fait inacceptable dans des relations contractuelles, même si la décision a été prise à Berne. Le député EAG est donc favorable à cette motion.

Une députée Verte va un peu dans le même sens : il y a certes le cas de RIE III, mais il est quand même distinct de celui qui occupe aujourd'hui la commission. Concernant RIE III, il ne s'agit pas pour la Confédération de faire preuve de générosité puisque le canton de Genève contribue énormément à l'IFD par les entreprises à statut installées sur son territoire. Si elles devaient toutes partir, la Confédération se retrouverait également dans une situation bien délicate. La députée Verte a également l'impression que la population et les assurés genevois ont l'impression d'être les dindons de la farce. Ils ont cotisé plus que les autres pour subventionner des assurances d'autres cantons. La moindre des choses serait qu'ils soient complètement remboursés. Il serait donc dommage de renoncer aujourd'hui à tout acte parlementaire par peur de froisser davantage Berne. De toute façon, on ne risque pas grand-chose à essayer. Genève donnera plus l'impression d'être un canton combatif. Elle constate qu'il y a une réelle injustice dans le traitement de ce dossier et il n'est pas sûr qu'il aurait été traité de la même manière s'il avait touché le canton de Zurich. Il faut peut-être amender la motion, mais il faut que le Grand Conseil réagisse et insiste sur le fait qu'il n'est pas satisfait avec la manière dont cela a été traité.

Une députée socialiste constate que la LSAMal a été mise en place. Il a fallu lutter pour y parvenir et Genève y a participé. On ne voit pas encore la finalité pratique de cette loi, mais les cantons devront la suivre pour voir ce qu'il en est après quelques années. Elle ne voit pas en quoi cette motion porterait préjudice au canton de Genève. Elle peut même servir d'appui au Conseil d'Etat. Celui-ci peut, certes, rien en faire, mais il peut aussi l'utiliser si cela s'avère nécessaire et constituer un moyen de pression ou de négociation. Dans ce sens, cette motion a tout son sens, d'autant plus qu'elle

est adressée au Conseil d'Etat et qu'elle n'ira pas directement à Berne. Il est vrai que des modifications pourraient être apportées à l'invite, mais, sur le principe, le groupe socialiste soutiendra cette motion.

Un député MCG demande si les conditions de l'article 120 du code des obligations sont bien réalisées. Si c'est le cas, le Conseil d'Etat procède à la compensation et il n'y a aucun problème. Par contre, si les conditions ne sont pas réalisées, on se rapproche plus d'une forme de pression que le Conseil d'Etat pourrait faire valoir.

Le député PDC considère que les conditions de l'article 120 sont totalement remplies. Tout d'abord, il faut savoir qu'il n'y a pas forcément de connexité entre les créances à compenser pour qu'elles soient compensables. Quant à l'identité des parties, elle est respectée puisque l'Etat est le contractant d'assurance-maladie pour au moins 1500 personnes (ne serait-ce que le corps de police). L'Etat est ainsi légitimé à se prévaloir comme créancier.

Un député PLR ne partage pas l'avis du député PDC sur le fait qu'il soit possible d'utiliser l'article 120 sur la compensation. Il est d'accord sur le fait que les créances ne doivent pas avoir de connexité. En revanche, le débiteur et le créancier doivent être identiques. Dans le cas présent, la RPT n'est pas un flux net (il y a des flux horizontaux et verticaux entre les cantons et de la Confédération à certains cantons) tandis que le trop-perçu devrait être versé par d'autres cantons à Genève, mais la Confédération n'entre pas en ligne de compte dans ce cas. Dès lors, les débiteurs et les créanciers ne sont pas clairement identifiés comme étant les mêmes et l'article 120 CO ne peut pas s'appliquer tel quel.

Le groupe PLR comprend parfaitement le fond de la discussion. Il y a eu quelque chose de totalement inadmissible pour les Genevois qui paient des primes d'assurance-maladie. Toutefois, il y a eu une discussion au niveau fédéral et un arrangement a été trouvé. On peut estimer qu'il est injuste, mais la majorité aurait également pu refuser celui-ci. Au moment où les caisses utilisaient ces réserves d'un canton à l'autre, c'était légalement possible. Une loi a donc été mise en place pour régler ce problème. Celle-ci n'étant pas rétroactive, seule une partie de montants versés en trop a été remboursée. Cet arrangement n'est pas satisfaisant, mais, selon les lobbyistes, on ne trouverait pas autre chose. Par conséquent, cette motion n'est pas utile. Le Conseil d'Etat a également dit que, si la motion lui était renvoyée, il ne pourra pas en faire grand-chose et, quand bien même il l'enverrait à Berne, c'est un sujet qui est clos au niveau fédéral. Avec une résolution, on aurait compris que c'est le Grand Conseil qui s'exprime sur un sujet, mais la motion proposée va déranger le Conseil d'Etat, qui ne l'appliquera pas et, même s'il l'appliquait,

il ne se passera rien au niveau fédéral. Il ne voit pas l'intérêt de continuer à débattre sur le sujet tel qu'il est proposé.

Un député UDC a compris, d'après les explications des lobbyistes, que les résolutions ne valaient pas grand-chose à Berne puisque très peu d'entre elles sont acceptées. Cela étant, le groupe UDC pense que c'est un bon moyen pour le canton de se faire entendre. Les contribuables se sont faits largement gruger et le sont encore à l'heure actuelle. Tous les moyens sont donc bons pour que les députés affirment leur désapprobation et leur mécontentement par rapport à la solution trouvée. Le premier signataire de la motion a-t-il déjà rédigé un amendement précis, même si la motion lui convient dans sa formulation actuelle ?

Le député PDC rédigera un amendement avec une formulation plus diplomatique permettant au Conseil d'Etat d'aller discuter à Berne, ce qui serait difficile avec le contenu de la motion actuelle. Concernant l'identité des créanciers et des débiteurs, il ne partage pas l'avis du député PLR. Il reste convaincu que les résolutions n'ont que peu d'importance. Si on reste dans les prérogatives cantonales, cette motion ne vise donc qu'à demander au Conseil d'Etat de se faire porte-parole, de la manière qu'il considérera la plus opportune, de Genève à Berne. Il entend bien que le groupe PLR refusera cette motion en l'état ; il en déduit qu'il la soutiendra si elle est amendée et il s'en réjouit.

Un député socialiste trouve que le débat prend une tournure particulière. Cette motion demande au Conseil d'Etat de rendre un rapport dans les six mois, ce qui lui laisse une certaine marge de manœuvre. Il comprend bien que cela intervienne dans le contexte de négociation sur RIE III. Il faut également recentrer le but de cette motion qui n'est pas technique, mais avant tout politique et symbolique ; un « un coup de gueule » clairement mérité de la part des Genevois. Les politiques ont le devoir de se faire l'écho de la population qui en a marre de payer pour permettre de baisser les primes dans d'autres cantons.

Un député MCG souhaite avoir un avis de droit sur le sujet. Plutôt que d'exprimer un simple coup de gueule, il faut travailler de manière plus précise. Il y a eu des problèmes depuis le départ avec ces réserves, sans parler du fait que le canton se fait escroquer par les assurances-maladie avec les ADB qu'il ne récupère pas.

Un député EAG trouve que, si l'avis de droit a un sens, c'est au Conseil d'Etat de le demander une fois la motion adoptée. La motion est une intention politique du parlement qui répond à une préoccupation de la population. Comme le dossier est remis en main du Conseil d'Etat, celui-ci peut, s'il le

souhaite, demander un avis de droit. Il n'est pas sûr que le Conseil d'Etat le fera parce qu'il sera tenu politiquement d'aller jusqu'au bout de la démarche si l'avis de droit est positif. On noie le poisson qui consiste à faire un geste politique de respect du simple citoyen qui paie ses primes maladie. Si le parlement ne se fait pas le relais de cette protestation, il ne joue pas son rôle par rapport à ses électeurs.

Le député MCG pense qu'il faut aller plus loin que la protestation puisqu'un certain nombre de résolutions ont déjà été déposées. Il faut donner une plus-value à la démarche. Une solution consiste peut-être à réécrire l'invite et un avis de droit orienterait cette nouvelle formulation. L'alternative consiste à déposer une autre motion ou une autre résolution sur le sujet.

Le député PDC estime qu'il est toujours possible de déposer une nouvelle motion ou une nouvelle résolution, mais, ici, cela revient à perdre une année. Concernant l'avis de droit, il donnerait une réponse catégorique et rendrait contraignant ce qui n'est pas censé l'être. Si l'avis de droit devait être positif, le Conseil d'Etat et le Grand Conseil n'auraient pour ainsi dire pas d'autre choix que de mettre en œuvre la motion, or l'intention de cette motion est précisément de laisser au Conseil d'Etat la latitude de juger de la manière adéquate d'intervenir. Fixer un carcan trop rigide pourrait être contre-productif. Cette motion qui se vend un peu « rentre dedans », méritera peut-être, au moment où le Conseil d'Etat ira discuter à Berne, un peu plus de souplesse.

M. Dal Busco comprend que l'esprit de cette motion est de récupérer cet argent qui a été « volé » aux Genevois sur les montants que le canton paie à Berne au titre de la RPT. Dans ce cas, cela n'est pas tout à fait en phase avec le titre de la motion ; cas échéant, il faudrait modifier le titre.

Un député MCG a du mal à connaître les règles qui seront utilisées sur le terrain de jeu. Dès lors, il trouve que c'est une excellente idée d'avoir un avis de droit au préalable. Celui-ci n'engagera nullement le Conseil d'Etat à mettre en œuvre ou non la motion, mais il pourra alors le faire de manière plus éclairée. Dès lors, il ne voit pas en quoi un avis de droit a priori pourrait porter un quelconque préjudice.

Le Président met aux voix la proposition MCG de demander un avis de droit.

**La proposition de M. Baertschi de demande un avis de droit est refusée par :**

Pour :	3 (3 MCG)
Contre :	12 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC)
Abstention :	–

**Discussion, pré-vote et amendements**

Le député PDC indique que le premier amendement présenté propose un changement du titre de motion pour le mettre en adéquation avec le fond de la motion qui est de laisser la marge de manœuvre adéquate au Conseil d'Etat pour exiger le remboursement du trop-perçu. Le deuxième amendement propose de formuler l'invite de manière plus diplomatique, mais le fond reste le même, à savoir que le Conseil d'Etat n'aille pas seulement se plaindre d'une injustice, mais qu'il la fasse valoir pour qu'elle soit corrigée, quitte à utiliser ce qu'on peut trouver dans l'arsenal juridique suisse pour contraindre la restitution de ce trop-perçu.

Un député MCG et son groupe trouve que cela relève quand même du bricolage. Il restera de toutes manières des insatisfactions étant donné que ce sont les conditions générales qui sont très négatives. En revanche, il y a le projet de la FRC pour une véritable caisse maladie cantonale sur le principe d'une caisse de compensation qui pourrait être une solution pour l'avenir. Le groupe MCG soutiendra la motion avec les amendements proposés parce qu'il faut quand même montrer que le Grand Conseil soutient les assurés, mais il faudra aussi penser à préparer l'avenir.

Une députée socialiste note que c'est une motion adressée au Conseil d'Etat. C'est un signal du Grand Conseil pour tenter d'améliorer la récupération des primes perçues en trop. Le groupe socialiste soutiendra donc la motion avec les amendements proposés. Elle relève également que l'exposé des motifs reste une suggestion pour aller voir notamment du côté de la RPT. On peut ainsi laisser au Conseil d'Etat la marge de manœuvre dont il dispose à ce niveau.

Un député EAG annonce que son groupe soutiendra les amendements et la motion. Cela reste toutefois un peu une déclaration d'intentions et il faudrait aller au-delà pour défendre les assurés.

Un député UDC indique que son groupe est satisfait des modifications trouvées. Il est favorable à récupérer le trop-perçu par tous les moyens et soutiendra donc la motion.



Un député PLR fait remarquer son groupe considère qu'il faut effectivement tout faire pour essayer de récupérer les montants versés en trop. Par contre, ils étaient réticents à mélanger cela avec la RPT. A ce titre, les amendements proposés conviennent tout à fait. Le groupe PLR considérait également que ce n'était pas le bon moment pour déposer cette motion en raison des discussions actuelles sur RIE III. Cela donne l'impression que Genève veut le beurre, l'argent du beurre, etc. et les amendements ne changent rien sur ce point. On peut donc se demander quelle impression cette motion va donner auprès du Conseil d'Etat et de Berne. En résumé, le groupe PLR ne trouve pas que c'est une bonne solution et il ne sait pas ce que le Conseil d'Etat va pouvoir faire de cette motion. Le groupe PLR s'abstiendra par conséquent.

Une députée Verte signale que son groupe soutiendra la motion car il a été choqué de voir que seule la moitié des sommes pourra être récupérée par les assurés genevois. Certes, l'exposé des motifs n'est plus tout à fait dans la même ligne, mais il s'agit d'une motion à destination du Conseil d'Etat. La commission fiscale peut donc la voter sans trop de problèmes.

Un député UDC revient sur le fait que l'exposé des motifs ne correspondrait plus vraiment au contenu de la motion. Une fois adoptée, une motion n'apparaît sur le site internet du Grand Conseil que sous la forme du texte législatif adopté sans l'exposé des motifs. C'est sur ce texte uniquement que le Conseil d'Etat va se pencher et il en va de même pour les résolutions envoyées à Berne dont les parlementaires fédéraux ne reçoivent pas l'exposé des motifs (même s'ils peuvent certes toujours se référer aux documents d'origine). Etant donné ces faits, il s'étonne un peu de l'abstention du groupe PLR.

Le Président met aux voix l'amendement modifiant ainsi le titre de la motion :

*« Les primes d'assurance-maladie perçues en trop doivent être intégralement remboursées aux assurés genevois »*

**Cet amendement est accepté par :**

Pour :	10 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	4 (4 PLR)

Le Président met aux voix l'amendement modifiant ainsi l'invite :

*«... invite le Conseil d'Etat*

*à tout mettre en œuvre auprès des autorités fédérales compétentes, afin que les primes maladie perçues en trop depuis 1996 soient intégralement remboursées aux assurés genevois, en usant, au besoin, de moyens légaux coercitifs »*

**Cet amendement est accepté par :**

Pour :	10 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	4 (4 PLR)

Le Président met aux voix la motion 2264 telle qu'amendée.

**La motion 2264, telle qu'amendée est adoptée par :**

Pour :	10 (1 EAG, 3 S, 1 Ve, 1 PDC, 2 UDC, 2 MCG)
Contre :	–
Abstentions :	4 (4 PLR)

## **Proposition de motion**

**(2264)**

### **Les primes d'assurance-maladie perçues en trop doivent être intégralement remboursées aux assurés genevois**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que les assurés du canton de Genève ont payé, depuis 1996, des primes d'assurance-maladie d'un montant bien supérieur aux dépenses de santé constatées ; que 8 autres cantons étaient dans la même situation et que le montant perçu en trop dans l'ensemble de ces cantons a été estimé à près de 1,6 milliard de francs ;
- que cet argent a servi à modérer l'augmentation des primes dans d'autres cantons en augmentant le niveau des réserves de ces derniers et que ce mécanisme doit être considéré au même titre qu'une péréquation financière ;
- que le canton de Genève a déposé plusieurs initiatives cantonales relatives à cette question (R 572 et R 574) et que le gouvernement genevois est intervenu à ce sujet à répétitions auprès des autorités fédérales ;
- que la Commission de la santé du Conseil des Etats, en date du 22 janvier 2013, a refusé les propositions du Conseil fédéral et de la Conférence des directeurs cantonaux de la santé relatives au remboursement des primes perçues en trop ;
- que, lors de sa séance du 23 janvier 2013, le Grand Conseil a accepté à l'unanimité la motion 2129 intitulée « Les primes d'assurance-maladie trop élevées doivent être intégrées dans le calcul de la RPT » ;
- qu'un compromis consistant à rembourser 800 millions de francs aux assurés « lésés » a finalement été trouvé à Berne (CSSS-E) le 18 avril 2013, qu'il a été accepté par une large majorité des cantons et que les modalités de correction des primes ont fait l'objet d'une ordonnance du Conseil fédéral datée du 12 septembre 2014 ;
- qu'au regard des 262 millions de francs payés en trop par les assurés genevois entre 1996 et 2013, le remboursement de 122 millions issu du compromis précité est nettement insatisfaisant ;
- que l'Office fédéral de la santé publique (OFSP), en date du 26 février 2015, a annoncé que la compensation accordée aux assurés genevois s'élèvera à 79 francs par personne pour l'année en cours, que cette somme

sera allouée en juin 2015 et que des annuités identiques suivront en 2016 et en 2017 ;

- qu'en sa qualité de gros contributeur au fonds de péréquation intercantonal, le canton de Genève participe déjà dans une importante mesure à la solidarité confédérale ;
- que l'article 120, al. 1, du Code des obligations formule le principe juridique général de la compensation de créances réciproques,

invite le Conseil d'Etat

à tout mettre en œuvre auprès des autorités fédérales compétentes, afin que les primes maladie perçues en trop depuis 1996 soient intégralement remboursées aux assurés genevois, en usant, au besoin, de moyens légaux coercitifs.