

Rapport de l'Office fédéral de la santé publique du 16 août 2023 à l'attention de la CSSS-N

« Carte d'assuré »

1 Mandat

Le 4 juillet 2023, dans le cadre des délibérations de l'affaire « 22.062n : LAMal. Modification (Mesures visant à freiner la hausse des coûts, 2^e volet) », la Commission pour la sécurité sociale et la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a chargé l'administration de fournir des explications sur la carte d'assuré, en mentionnant notamment les évolutions en matière de numérisation, et de proposer des améliorations à cet égard pour l'art. 42a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10).

2 Situation initiale

2.1 But de la carte d'assuré

L'art. 42a LAMal est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005¹. Le législateur a donné au Conseil fédéral la compétence de décider qu'une carte d'assuré portant un numéro d'identification attribué par la Confédération soit remise à chaque assuré pour la durée de son assujettissement à l'assurance obligatoire des soins (art. 42a, al. 1, 1^{re} phrase, LAMal). Cette carte comporte une interface utilisateur et est utilisée pour la facturation des prestations selon la LAMal (art. 42a, al. 2, LAMal). La carte d'assuré a pour but de simplifier les démarches administratives lors du traitement des factures entre les assureurs et les fournisseurs de prestations, ce qui entraîne finalement une baisse des frais administratifs.

Le Conseil fédéral a édicté les dispositions d'exécution en la matière dans l'ordonnance du 14 février 2007 sur la carte d'assuré pour l'assurance obligatoire des soins (OCA ; RS 832.105). Les exigences techniques et graphiques relatives à la carte d'assuré ont, quant à elles, été fixées dans l'ordonnance du DFI du 20 mars 2008 concernant les exigences techniques et graphiques relatives à la carte d'assuré pour l'assurance obligatoire des soins (OCA-DFI ; RS 832.105.1). Il y est par exemple indiqué quelles données sont collectées pour la facturation. L'OCA-DFI définit également les spécifications techniques qui sont indispensables à une utilisation uniforme de la carte d'assuré.

2.2 Carte européenne d'assurance-maladie

Les données de la carte européenne d'assurance-maladie sont imprimées au dos de la carte d'assuré (art. 3, al. 2, OCA). La carte européenne d'assurance-maladie a été introduite selon un modèle unique défini par l'Union européenne pour garantir une meilleure protection contre l'utilisation abusive ou frauduleuse de la carte. Des spécifications uniformes ont également été fixées afin que les personnes assurées, les prestataires de services et les institutions de sécurité sociale puissent facilement reconnaître et accepter la carte grâce au modèle unique.

¹ Introduit par le ch. 1 de la LF du 8 octobre 2004 (Stratégie globale, compensation des risques), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005 (RO 2005 1071, FF 2004 4259)

2.3 Données enregistrées sur la carte d'assuré

Lors de l'émission de la carte d'assuré, les principales données administratives sont, d'une part, imprimées sur la carte (données personnelles, date d'expiration de la carte) et, d'autre part, enregistrées électroniquement sur une puce (données personnelles, date d'expiration de la carte, adresse de l'assuré, adresse de facturation de l'assureur, mention d'une forme particulière d'assurance au sens de l'art. 62 LAMal et suspension éventuelle de la couverture des accidents en vertu de l'art. 8 LAMal, en relation avec l'art. 4, al. 2, OCA). Grâce à cette structure uniforme, les fournisseurs de prestations peuvent reprendre facilement ces informations pour leur facturation, ce qui simplifie et optimise les processus y relatifs. Ils peuvent aussi vérifier en ligne si les données administratives sont à jour.

Les données administratives suivantes sont imprimées sur la carte d'assuré et enregistrées électroniquement sur la puce :

- a) nom et prénom de la personne assurée,
- b) numéro d'assuré de l'assurance vieillesse et survivants (numéro AVS),
- c) date de naissance de la personne assurée,
- d) sexe de la personne assurée.

De plus, les données de la carte européenne d'assurance-maladie sont imprimées au dos de la carte d'assuré. Il s'agit du nom, du prénom, du numéro d'identification personnel (numéro AVS) et de la date de naissance de la personne assurée.

Les assureurs peuvent en outre enregistrer les données administratives suivantes sur la puce :

- a) adresse de la personne assurée,
- b) formes particulières d'assurance conclues par la personne assurée (p. ex. modèle HMO),
- c) indication précisant si la couverture des accidents est suspendue (c.-à-d. si la personne est aussi assurée contre les accidents dans le cadre de l'assurance-maladie),
- d) indications relatives aux assurances complémentaires, pour autant que la personne assurée ait donné son accord,
- e) données de la carte européenne d'assurance-maladie,
- f) adresse de facturation de l'assureur.

Enfin, des données administratives non personnelles sont également imprimées sur la carte d'assuré et enregistrées sur la puce :

- a) nom et numéro d'identification de l'assureur,
- b) numéro d'identification de la carte d'assuré,
- c) date d'expiration de la carte d'assuré.

2.4 Accès à la carte d'assuré

La carte d'assuré est remise aux personnes assurées par leur assureur-maladie. Dans le cadre de la facturation, les fournisseurs de prestations doivent indiquer à l'assureur le numéro AVS de la personne assurée et le numéro d'identification de la carte d'assuré. C'est pourquoi la personne assurée doit présenter sa carte lorsqu'elle bénéficie d'une prestation et qu'elle souhaite être remboursée par son assurance.

3 Proposition du Conseil fédéral

Dans son message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Mesures visant à freiner la hausse des coûts, 2^e volet), le Conseil fédéral a soumis le projet suivant au Parlement :

Art. 42a, al. 2 à 3, P-LAMal :

² *La carte d'assuré est utilisée pour la facturation des prestations prévues par la présente loi.*

^{2bis} *Elle peut être utilisée:*

a. comme moyen d'identification au sens de l'art. 7, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient;

b. comme moyen d'identification dans les relations avec les assureurs.

^{2ter} *Elle ne peut être utilisée en dehors du champ d'application de la présente loi que si une base légale formelle le prévoit et que le but de l'utilisation et les utilisateurs autorisés sont définis.*

³ *Le Conseil fédéral règle le format de la carte d'assuré. Il peut prévoir que la carte est aussi établie sous forme électronique à la demande de l'assuré. Il règle, après consultation des milieux intéressés, les modalités de remise de la carte par les assureurs, ainsi que les standards techniques et organisationnels qui doivent être appliqués.*

3.1 Objectif général de la modification

Après presque dix ans d'utilisation de la carte d'assuré, il faut notamment tenir compte de la progression de la numérisation. L'un des principaux objectifs de la modification est de définir une réglementation appropriée pour l'émission future de la carte d'assuré sous forme numérique et de créer les bases légales nécessaires pour que celle-ci puisse continuer à être utilisée comme moyen d'identification. Afin de permettre une mise en œuvre des processus de facturation électronique qui soit sûre et conforme aux dispositions sur la protection des données, il faut en outre que les prescriptions relatives à la carte d'assuré faites à l'art. 42a, al. 2 à 3, P-LAMal soient formulées de façon neutre sur le plan technologique et que le but de la carte d'assuré soit adapté aux nouveaux processus de facturation électronique. Il appartiendrait au Conseil fédéral de fixer les prescriptions techniques et organisationnelles relatives au format numérique de la carte d'assuré, à son utilisation comme moyen d'identification (prescriptions concernant le processus de vérification de l'identité et exigences de sécurité pour le moyen d'identification) et à la communication.

3.2 But de l'utilisation

Le but d'utilisation principal de la carte d'assuré est défini à l'al. 2. Il se limite aux démarches administratives permettant de simplifier la facturation des prestations remboursées par l'assurance obligatoire des soins. Il renonce à l'expression désuète « interface utilisateur ».

Dans la LAMal, les modalités relatives à la carte d'assuré sont fixées au chapitre 4 « Fournisseurs de prestations », section 3 « Débiteur de la rémunération ; facturation ». La carte d'assuré est donc principalement utile aux fournisseurs de prestations, à qui elle permet d'adresser plus facilement leurs factures aux assureurs. Sans la mention « pour la facturation », il n'est pas clair à quelles fins la carte peut et doit être utilisée. Si le but de l'utilisation était supprimé, l'al. 2 perdrait son objectif premier.

Concernant les autres possibilités d'utilisation de la carte d'assuré, il convient de se référer à l'art. 42a, al. 4, LAMal, qui permet d'utiliser la carte d'assuré comme une sorte de carte de santé. Sur cette base, les assurés peuvent faire enregistrer volontairement des données médicales personnelles sur leur carte d'assuré (p. ex. groupe sanguin, allergie, données relatives à la transplantation, etc.). Bien que la carte d'assuré et son annexe prévoient des mesures strictes en matière de protection des données pour ces données supplémentaires, cette possibilité n'a été que peu utilisée jusqu'à présent.

3.3 Moyen d'identification

L'al. 2^{bis}, let. a permet d'utiliser la carte d'assuré comme moyen d'identification pour accéder au dossier électronique du patient. En vertu de l'art. 7, al 2, de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP ; RS 816.1), le Conseil fédéral définit les critères de l'identité électronique et fixe les moyens d'identification ; il règle la procédure d'émission des moyens d'identification.

La carte d'assuré permet au fournisseur de prestations d'affecter le patient à un dossier unique et d'enregistrer ainsi correctement les données relatives aux prestations médicales.

Une fois que le patient a donné son consentement écrit à l'ouverture d'un dossier électronique, la Centrale de compensation (CdC) attribue à ce dossier un numéro généré de manière aléatoire qui sert d'identifiant univoque pour le patient (numéro d'identification du patient) et l'enregistre dans sa base de données d'identification (registre central UPI). Cet identifiant unique permet de garantir que l'ensemble des données et des documents enregistrés dans le dossier électronique du patient sont correctement et intégralement rassemblés et affichés lorsque le dossier est consulté. Des identités électroniques et les moyens d'identification correspondants doivent être utilisés pour prouver, de manière sécurisée, l'identité des patients et des professionnels de santé. Ces identités sont créées par des émetteurs certifiés et enregistrées sur un moyen d'identification autorisé tel qu'une carte à puce (p. ex. carte d'assuré) ou un téléphone portable (procédure d'identification via téléphone portable, p. ex. Suisse ID). En règle générale, l'identité électronique comprend, outre des données personnelles telles que le nom, le prénom, la date de naissance, le sexe et le lieu de résidence, un certificat numérique prouvant l'authenticité de l'identité revendiquée. Le lien entre l'identité électronique et le numéro d'identification unique du patient permet de garantir que les données enregistrées dans le dossier électronique du patient sont clairement attribuées à une personne et que la personne qui accède au dossier est bien celle qu'elle prétend être. Pour que la carte d'assuré puisse être l'un des moyens d'identification permettant d'accéder au dossier électronique du patient, il est nécessaire de mentionner cette possibilité dans la LAMal.

Par ailleurs, les fournisseurs de prestations doivent reprendre les données nécessaires à la facturation qui figurent sur la carte d'assuré (art. 14 OCA). Pour leur part, les assureurs doivent concevoir le système de consultation en ligne de telle façon que la consultation ne puisse avoir lieu qu'au moyen du numéro d'identification de la carte d'assuré (art. 15, al. 4, OCA). À cet égard, l'OCA se fonde sur l'art. 42a LAMal. Dès lors, s'il n'y est pas mentionné que la carte d'assuré doit être utilisée pour la facturation, il n'est pas possible d'édicter des dispositions d'exécution relatives à la facturation dans l'OCA.

L'al. 2^{bis}, let. b permet d'étendre les possibilités d'utilisation de la carte d'assuré. À l'avenir, cette carte pourra aussi être utilisée comme moyen d'identification pour la communication avec les assureurs. Ainsi, les assurés pourront consulter les factures électroniques de manière sécurisée et conforme à la protection des données. Les assureurs sont libres de proposer à leurs assurés d'autres prestations d'assurance selon la LAMal via leurs portails clients.

3.4 Utilisation dans d'autres domaines

Cette possibilité d'utilisation supplémentaire doit être mentionnée (al. 2^{ter}) afin que la carte d'assuré puisse également être utilisée par d'autres agents payeurs (p. ex. assurance-accidents, assurance militaire, etc.).

3.5 Carte numérique

Aujourd'hui déjà, de nombreux assureurs mettent à disposition une carte d'assuré numérique via une application. Environ 30 %² des personnes assurées en profitent. Cette carte contient les mêmes données que la carte d'assuré physique et peut être utilisée par les fournisseurs de prestations qui ont une licence pour l'application correspondante ou qui ont recours à un service Internet dédié. Ainsi, les personnes assurées ont besoin d'un smartphone et d'un accès à l'application de l'assureur (login) pour télécharger des documents et les fournisseurs de prestations ont besoin d'un accès à l'application pour gérer les documents.

Le Conseil fédéral réglerait donc le format de la carte d'assuré afin qu'il soit standardisé et interchangeable. À cet égard, il pourrait prévoir que les assureurs puissent délivrer la carte d'assuré sous forme numérique en complément à la version physique. Selon le projet du Conseil fédéral, la carte d'assuré numérique ne devrait toutefois être délivrée qu'à la demande de la personne assurée. La nouvelle formulation permet aux assureurs de continuer à délivrer la carte d'assuré sous forme numérique, en complément au format carte de crédit qui est utilisé actuellement.

Pour le Conseil fédéral, la carte d'assuré physique ne peut pas être supprimée pour l'instant, notamment car la carte européenne d'assurance-maladie n'est actuellement disponible que sous forme physique. En outre, il est probable que la tranche la plus âgée de la population suisse, en particulier, ne se soit pas encore complètement convertie à l'utilisation des smartphones.

Il est plus efficace d'adopter une approche plus neutre, tout en encourageant l'émission d'une carte d'assuré numérique et en stipulant que celle-ci est équivalente à la carte d'assuré physique.

4 Proposition de formulation de l'administration

Au vu de ce qui précède, il convient de trouver une réglementation qui favorise la numérisation tout en continuant à garantir la sécurité juridique et la protection des données.

C'est pourquoi l'art. 42a, al. 2, P-LAMal doit mentionner « pour les processus administratifs » au lieu de « pour la facturation ». Cette formulation est plus ouverte, mais respecte néanmoins le but d'utilisation fixé et est compréhensible. En revanche, le contenu des al. 2^{bis} et 2^{ter} ne doit pas être modifié, d'une part, pour garantir l'utilisation de la carte d'assuré comme moyen d'identification, en particulier pour les fournisseurs de prestations, et, d'autre part, pour permettre d'étendre son utilisation si nécessaire.

À l'al. 3, il est possible de mettre sur un pied d'égalité la carte d'assuré numérique et la carte d'assuré physique, afin de promouvoir la numérisation sans pour autant supprimer la carte d'assuré physique, qui est encore nécessaire actuellement pour les raisons susmentionnées. Le Conseil fédéral pourra ainsi suivre l'évolution dans le domaine de la carte européenne d'assurance-maladie et tenir compte, entre autres, des spécifications définies par l'Union européenne. Il doit en outre avoir la possibilité de prévoir que la remise de la carte d'assuré se fasse en premier lieu sous forme électronique. Les personnes assurées devront également pouvoir recevoir une version physique sur demande.

² Source : SASIS SA

La nouvelle formulation serait la suivante :

Art. 42a, al. 2 à 3, LAMal

² *La carte d'assuré est utilisée pour les processus administratifs liés aux prestations prévues par la présente loi. Elle sert également:*

a) de moyen d'identification au sens de l'art. 7, al. 2, de la loi fédérale du 19 juin 2015[1] sur le dossier électronique du patient;

b) de moyen d'identification dans les relations avec les assureurs.

^{2bis} *Le Conseil fédéral peut définir d'autres buts.*

^{2ter} *selon le message*

³ *Le Conseil fédéral règle, après consultation des milieux intéressés, les modalités de remise de la carte électronique et de la carte physique par les assureurs, ainsi que les standards techniques et organisationnels qui doivent être appliqués. Il peut fixer la date à partir de laquelle la carte d'assuré doit être remise uniquement sous forme électronique. Il peut prévoir que la carte soit également délivrée sous forme physique sur demande de la personne assurée.*

5 Synthèse

La numérisation doit également être encouragée en ce qui concerne la carte d'assuré. Toutefois, mettre entièrement en œuvre la proposition discutée au sein de la CSSS-N ne contribue pas à numériser le domaine de l'assurance sociale. En effet, cette proposition détourne l'art. 42a, al. 2, LAMal, de son véritable but et complique les processus administratifs en lien avec la facturation. Elle entraîne globalement un surcroît de travail pour les assureurs, les fournisseurs de prestations et les personnes assurées, notamment en cas de séjour dans l'UE/AELE ou au Royaume-Uni. Ceux-ci devraient, avant un séjour à l'étranger, demander en temps opportun l'établissement d'une carte physique afin qu'ils ne soient pas à nouveau obligés d'emporter le certificat provisoire de remplacement sur papier en l'absence de carte d'assuré physique.

Il est plus efficace de promouvoir la carte d'assuré numérique en la mettant sur un pied d'égalité avec la carte d'assuré physique. Pour des raisons de sécurité juridique et de protection des données, les dispositions relatives au champ d'application sont maintenues. Le Conseil fédéral pourra en outre fixer la date à partir de laquelle la carte d'assuré sera en principe uniquement délivrée sous forme électronique.