

CONFÉRENCE DES CAISSES CANTONALES DE COMPENSATION

Genfergasse 10
3011 Berne
Tél. 031 311 99 33
info@ahvch.ch

ASSOCIATION SUISSE DES CAISSES DE COMPENSATION PROFESSIONNELLES

Kapellenstrasse 14
3001 Berne
Tél. 058 796 99 88
info@vvak.ch

CONFÉRENCE DES OFFICES AI

Sempacherstrasse 15
6003 Lucerne
Tél. 041 369 08 08
info@ivsk.ch

Ce document est une traduction en français de la version originale en allemand.
Seule, cette dernière fait foi.

Projet eLPGA

Révision partielle de la LPGA concernant la création d'une base légale pour la communication électronique dans les assurances sociales

Mandant

Conférence des caisses cantonales de compensation pour les trois associations professionnelles du 1^{er} pilier (Association suisse des caisses de compensation professionnelles, Conférence des caisses cantonales de compensation et Conférence des offices AI)

Zurich, le 17 août 2023

IT & Law Consulting GmbH
mag. iur. Maria Winkler
Sternenstrasse 18
8002 Zurich

Groupe de projet

- Maria Winkler, mag. iur., IT & Law Consulting GmbH, Zurich
- Ueli Kieser, Prof. Dr. iur., avocat, KS Partner, Zurich
- Isabelle Hoop, lic. iur. HSG, avocate, responsable du service juridique SVA Zürich
- Andreas Dummermuth, lic. iur., Master of public Administration, directeur de la caisse de compensation / office AI Schwyz

Sommaire

1	Situation initiale.....	3
2	Objet de la révision partielle.....	4
3	Objectifs de la révision partielle eLPGA proposée.....	5
4	Modifications proposées avec explications.....	6
4.1	Observations préliminaires.....	6
4.2	Modifications de la LPGA proposées.....	6
5	Proposition.....	10

1 Situation initiale

La création des normes d'une procédure uniforme pour toutes les assurances sociales est un objectif essentiel de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1; art. 1 let. b LPGA;). La mise en œuvre a été formalisée dans les art. 27 à 55 LPGA, qui règlent les principaux points de procédure.

Néanmoins, il n'existe pas à ce jour de base légale générale pour une communication entièrement électronique dans les assurances sociales. Certes, l'art. 55 al. 1^{bis} LPGA renvoie, pour les autorités administratives fédérales, aux dispositions de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) relatives à la communication électronique avec les autorités, mais ces dispositions ne sont applicables à la procédure en matière d'assurances sociales que si le Conseil fédéral le prévoit expressément. Or, ceci n'a eu lieu que pour l'assurance chômage jusqu'à présent.¹

Dans le cadre des délibérations parlementaires sur le projet de «Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier»², le Conseil des États, en tant que premier Conseil, a notamment proposé l'introduction d'un nouvel art. 55 al. 1^{bis} LPGA, ayant pour objectif d'introduire la procédure électronique dans les assurances sociales. Le Conseil national, comme deuxième Conseil, a rejeté l'article de loi proposé, mais en justifiant ce refus par le fait que cette question ne concernait pas seulement les caisses de compensation, mais toutes les assurances sociales. Et ce, aussi «... parce que le Conseil fédéral voudrait traiter la numérisation dans le droit des assurances sociales de manière plus complète et globalement.» (intervention du porte-parole de la commission Ettlin 30.5.2022)

L'introduction d'une procédure électronique uniforme en matière d'assurances sociales pour toutes les branches d'assurance correspond donc à la volonté déclarée du Parlement.³ Les associations professionnelles du 1^{er} pilier soutiennent cet objectif et soumettent par la présente une proposition en ce sens en vue d'une révision partielle correspondante «complète et globale» de la LPGA.

Dans l'intérêt d'une numérisation générale des assurances sociales, la proposition ne concerne pas uniquement la procédure en matière d'assurances sociales stricto sensu, mais prévoit la création d'une base légale complète pour la communication électronique dans les assurances sociales.

¹ La révision partielle de la LACI a entraîné, entre autres, la modification de l'OACI et la création de la nouvelle ordonnance sur les systèmes d'information AC, OSI-AC. L'art. 1 OACI stipule que, en application de l'art. 55 al. 1bis LPGA, les dispositions de la PA relatives à la communication électronique avec les autorités sont applicables. Les dispositions révisées sont entrées en vigueur au 1^{er} juillet 2021.

² Les autres informations concernant le projet sont disponibles sur le site web de l'OFAS, sous le lien suivant: <[Modernisation de la surveillance dans le 1^{er} pilier \(admin.ch\)](#)> (dernière consultation 24.05.2023).

³ Affaire du Conseil fédéral 19.080; Bulletin officiel du 17.03.2022; <[19.080 | LAVS. Modification \(modernisation de la surveillance\) | Bulletin officiel | Le Parlement suisse](#)> (dernière consultation le 24.05.2023).

Le projet «eLPGA» établit un lien matériel optimal avec le projet LPCJ

La numérisation des procédures judiciaires est encouragée par le projet de «loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ)». Il s'agit de créer les bases légales pour introduire une obligation d'utiliser la cyberjustice dans le domaine des tribunaux civils, pénaux et administratifs ainsi que des autorités de poursuite pénale.⁴ Cela aura des conséquences sur les assurances sociales, car celles-ci devront à l'avenir communiquer par voie électronique avec les tribunaux administratifs et des assurances ainsi qu'avec le tribunal fédéral. Avec la LPCJ, il faut en plus que les dispositions de la PA qui concernent la communication électronique soient adaptées ou ajoutées, ce qui aura de nouvelles conséquences sur les assurances sociales, compte tenu du fait que la PA s'applique à la procédure en matière d'assurances sociales à titre subsidiaire, dès lors que la LPGA et les dispositions des lois spéciales ne contiennent pas de réglementation exhaustive (art. 55 al. 1 LPGA).

Les nouveautés instaurées avec la LPCJ concernent exclusivement la procédure judiciaire. Soit, selon la LPGA, le contentieux au sens de la section 3 de la LPGA à partir de l'art 56 ss. LPGA et ainsi seulement après l'étape de la décision sur opposition selon l'art. 52 al. 2 LPGA de l'assureur social. En conséquence, on ne peut pas se contenter de reprendre, sans les modifier, les normes de la LPCJ pour les appliquer au reste de la communication électronique dans les assurances sociales. Les assurances sociales constituent une «activité de masse» classique, qui, à ce titre et contrairement à la procédure judiciaire, implique des millions d'assurés et des centaines de milliers d'employeurs. C'est pourquoi il convient de tenir compte des spécificités des assurances sociales avec une base légale spécifique dans la LPGA. Les normes sur la procédure en matière d'assurances sociales (art. 34 à 55 LPGA) s'appliquent à cette activité dite de masse, laquelle doit désormais aussi utiliser la communication électronique.

2 Objet de la révision partielle

Le présent projet de révision partielle de la LPGA vise à créer une base légale pour la communication électronique dans les assurances sociales.

Le projet comprend toute la communication effectuée avec ou par les assurances sociales, ce qui inclut la décision sur opposition au sens de l'art. 52 LPGA⁵ et la communication dans le cadre de la procédure simplifiée au sens de l'art. 51 LPGA.

La communication pour les procédures subséquentes devant les tribunaux cantonaux et le tribunal fédéral est réglée dans les décrets relatifs à la juridiction correspondante.

Ne font pas l'objet du présent projet de révision partielle de la LPGA les adaptations éventuelles et probablement uniquement ponctuelles des lois spéciales sur

⁴ D'autres informations sont à retrouver sur le site web de l'OFJ, sous <<https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/gesetzgebung/e-kommunikation.html>> (dernière consultation le 27.06.2023).

⁵ Kieser Ueli / Lendfers Miriam, Sozialversicherungsrecht in a nutshell, Zürich/St. Gallen 2021, p. 13.

les assurances sociales et des ordonnances y relatives ainsi que les adaptations de l'OPGA. Ce volet pourra être étudié et élaboré dans un deuxième temps.

3 Objectifs de la révision partielle eLPGA proposée

La révision partielle de la LPGA proposée par les associations professionnelles du 1^{er} pilier a pour objectif de créer une base légale pour la communication électronique dans les assurances sociales, dans le champ d'application de la LPGA (ci-après dénommée «projet eLPGA»).

À travers le projet eLPGA, les associations professionnelles entendent faire en sorte que

- l'ensemble des données et des documents puissent être remis par voie électronique auprès des assurances sociales;
- les assurances sociales puissent envoyer les données et documents par voie électronique;
- les assurances sociales gèrent leurs dossiers sous forme électronique;
- l'uniformité de la procédure en matière d'assurances sociales soit aussi préservée dans le domaine électronique pour toutes les branches d'assurance.

À cet égard, il s'agit de garantir les conditions-cadres suivantes:

- L'utilisation des possibilités de communication électronique doit être facultative pour les assurés comme pour les employeurs.
- Les autorités et les personnes qui représentent les parties à titre professionnel devant les autorités judiciaires suisses, les prestataires, les experts et les autres parties à la procédure sont tenus d'utiliser les possibilités de communication électronique mises à disposition.
- Il conviendra de tenir compte des travaux législatifs concernant la loi fédérale sur les plateformes de communication électronique dans le domaine judiciaire (LPCJ).

Les principaux éléments du projet «eLPGA» ont été repris de l'acte modificateur unique «Loi sur les procédures électroniques en matière d'impôts» qui a été adopté par le Parlement le 18 juin 2021 (FF 2021 1499) et est entré en vigueur début 2022. En matière fiscale, il n'existe pas de partie dite «générale», à la différence des assurances sociales avec la LPGA. C'est la raison pour laquelle il a fallu adapter neuf lois fiscales fédérales à travers cet acte modificateur unique. Avec cet acte, le Parlement fédéral a permis la communication électronique dans l'activité de masse que sont les impôts et l'a réglementée par la législation fédérale. On peut s'inspirer de ces décisions pour l'activité de masse que sont les assurances sociales.

4 Modifications proposées avec explications

4.1 Observations préliminaires

Le récapitulatif suivant énumère et commente les modifications proposées. Dans l'intérêt d'une réglementation claire et uniforme, une nouvelle section 2a «Communication électronique dans les assurances sociales» est ajoutée sous le chapitre 4 «Dispositions générales de procédure».

L'introduction de la nouvelle section vise à préciser que les principes qui y sont énoncés s'appliquent à toute la communication avec les assurances sociales, dans la mesure où elle ne relève pas du contentieux (section 3) ou de l'exécution de traités internationaux en matière de sécurité sociale (chapitre 5a) ou de la communication avec les autorités de surveillance (chapitre 6). À l'avenir, la communication électronique en matière de contentieux selon la section 3 sera réglée par la LPCJ.

En outre, la gestion électronique des dossiers doit être introduite comme un principe, ce qui se fera directement par une adaptation correspondante de l'art. 46 LPGA et l'ajout d'un nouvel alinéa 2.

En résumé: il faut une douzaine de dispositions dans une loi fédérale pour régler la communication électronique dans les assurances sociales.

4.2 Modifications de la LPGA proposées

4.2.1 Instauration du principe de la gestion électronique des documents par l'ajout de l'art. 46 al. 2 LPGA

Article de la LPGA	Explications
<p><i>Art. 46 Gestion des documents</i></p> <p>¹ <i>Lors de chaque procédure relevant des assurances sociales, l'assureur enregistre de manière systématique tous les documents qui peuvent être déterminants.</i></p> <p>² <i>Les assureurs tiennent les dossiers sous forme électronique. Font exception les pièces qui ne s'y prêtent pas techniquement.</i></p>	<p>L'obligation de tenue électronique des dossiers répond à la stratégie de numérisation de la Confédération.</p> <p>De plus, le principe de la gestion électronique des documents est ancré avec la LPCJ et, entre autres, aussi introduit dans la PA (art. 6b P-PA).</p> <p>Pour les organes d'exécution du 1^{er} pilier, les directives sur la gestion des documents de l'OFAS (DGD) stipulent en outre que «les documents doivent en principe être gérés et conservés au format numérique» et que «la conservation sur papier est l'exception» (CM 4211 DGD).⁶</p> <p>Étant donné que la gestion électronique des documents doit être en principe contraignante pour les assureurs, et ce, pas uniquement dans le cadre d'une communication électronique, il faut introduire ce principe directement</p>

⁶ Disponible sur le site web de l'OFAS, sous < <https://sozialversicherungen.admin.ch/de/d/6921/download>> (dernière consultation le 09.07.2023).

Article de la LPGA	Explications
	<p>par un nouvel art. 46 al. 2 LPGA et non sous la nouvelle section 2a: Communication électronique.</p> <p>Les éventuelles exceptions doivent être réglées dans les lois spéciales.</p>

4.2.2 Suppression de l'art. 55 al. 1^{bis} LPGA

Article de la LPGA	Explications
<p><i>Art. 55 LPGA Règles particulières de procédure</i></p> <p><i>1 Les points de procédure qui ne sont pas réglés de manière exhaustive aux art. 27 à 54 de la présente loi ou par les dispositions des lois spéciales sont régis par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative.</i></p> <p><i>1bis Le Conseil fédéral peut déclarer applicables aux procédures régies par la présente loi les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative relatives à la communication électronique avec les autorités.</i></p> <p><i>2 La procédure devant une autorité fédérale est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative, sauf lorsqu'il s'agit de prestations, créances et injonctions relevant du droit des assurances sociales.</i></p>	<p>Avec la suppression de l'art. 55 al. 1^{bis} LPGA en vigueur, les dispositions de la PA qui concernent la communication électronique ne s'appliquent en principe que si la LPGA ou les dispositions des lois spéciales ne règlent pas la matière exhaustivement. Comme le présent projet introduit une réglementation, les dispositions complémentaires de la PA trouvent application – dans la mesure où cette réglementation n'est pas exhaustive. La création de la eLPGA rend ainsi inutile la répartition des compétences particulière énoncée à l'art. 55 al. 1^{bis} LPGA.</p>

4.2.3 Nouvelle section 2a: Communication électronique dans les assurances sociales

Article de la LPGA	Explications
<p><i>Titre suivant l'art. 55 LPGA</i></p> <p>Section 2a: Communication électronique dans les assurances sociales</p>	
<p>Art. 55a Communication électronique</p> <p>1 Les assureurs créent la possibilité de recourir à une communication électronique. Dans ce cadre, ils assurent l'authenticité et l'intégrité des données transmises.</p> <p>2 Lorsqu'un document dont la signature est prescrite par la loi est déposé par voie électronique, les assureurs prévoient, en lieu et place de la signature, la possibilité d'une confirmation électronique des données.</p>	<p>La formulation s'appuie sur l'art. 104a de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2024.</p> <p>En ce qui concerne l'obligation de signature de l'opposition, il sera nécessaire par la suite d'adapter l'art. 10 al. 4 OPGA.</p> <p>La communication électronique ne concerne pas uniquement les documents au sens classique (PDF ou Word), mais aussi les données qui sont transmises par voie électronique.</p>

Article de la LPGA	Explications
<p>Art. 55b Utilisation obligatoire d'une plateforme de communication électronique</p> <p>¹ Les autorités, les autres assureurs sociaux, les assureurs au sens de la LCA, les prestataires, les experts ainsi que les personnes qui représentent les parties à titre professionnel devant les autorités judiciaires suisses, sont tenus de communiquer avec les assureurs au moyen de la plateforme à utiliser selon l'article 55e.</p> <p>² Par personnes représentant les parties à titre professionnel, on entend:</p> <p>a. toute personne prête à intervenir dans un nombre indéterminé de cas;</p> <p>b. les avocats autorisés à pratiquer la représentation en justice en vertu de la loi du 23 juin 2000 sur les avocats ou d'un traité international.</p> <p>³ L'assureur fixe à quiconque est tenu d'utiliser une plateforme et a déposé un document sur papier un délai approprié pour qu'il le transmette par voie électronique et l'avertit qu'à défaut le document sera réputé ne pas avoir été déposé.</p> <p>⁴ Font exception les documents qui ne s'y prêtent pas techniquement.</p>	<p>Cette obligation correspond au nouvel art. 47a P-PA, qui doit être introduit avec la LPCJ.</p> <p>Pour imposer la communication électronique comme une norme, il faut cependant que le cercle des acteurs soumis à cette obligation dans le domaine de la LPGA soit vaste dans sa définition.</p> <p>Les institutions de prévoyance du 2^e pilier sont également intégrées.</p>
<p>Art. 55c Utilisation optionnelle d'une plateforme de communication électronique</p> <p>Quiconque n'est pas tenu de communiquer avec l'assureur par voie électronique peut demander à communiquer au moyen d'une plateforme au sens de l'art. 55e. Il doit alors s'authentifier sur la plateforme conformément à l'art. 55f.</p>	<p>Correspond entre autres à l'art. 128d CPC qui doit être introduit avec la LPCJ. La dernière phrase de l'art. 128d CPC a été adaptée.</p>
<p>Art. 55d Communication des décisions</p> <p>¹ Les jugements, en particulier les décisions et les décisions sur opposition, sont notifiés par voie électronique au moyen de la plateforme visée à l'art. 55e.</p> <p>² Si le destinataire n'est pas soumis à l'obligation d'utiliser la plateforme de communication électronique, son consentement doit être demandé au préalable.</p>	<p>Le consentement peut être donné de manière générale ou en lien avec une procédure concrète. Il peut être retiré à tout moment.</p> <p>Sont en particulier concernés les assurés et les petits employeurs. Ce faisant, le principe de l'utilisation optionnelle de la plateforme de communication électronique est consacré pour les assurés et les employeurs.</p>
<p>Art. 55e Plateforme de communication électronique</p> <p>¹ Les assureurs exploitent une plateforme de communication électronique seuls ou en collaboration avec d'autres assureurs, ou en confient l'exploitation à des tiers.</p> <p>² Les assureurs peuvent, avec le consentement de la personne conformément à l'art.</p>	<p>La proposition forme la base légale pour l'exploitation de plateformes de communication électronique. Elle permet aux assureurs eux-mêmes (seuls ou en collaboration avec d'autres assureurs) d'exploiter une plateforme ou de mandater un tiers pour le faire.</p> <p>L'al. 2 let. b sert à observer les délais visés aux art. 38 et 39 LPGA</p>

Article de la LPGA	Explications
<p>55c, utiliser un autre mode de communication électronique que la plateforme visée à l'alinéa 1, si ce moyen est adéquat:</p> <p>a. pour assurer l'identification de la personne;</p> <p>b. pour enregistrer avec précision le moment de la transmission et le moment de la notification; et pour protéger le document de toute modification et de toute prise de connaissance par des personnes non autorisées jusqu'à sa notification.</p>	<p>La LPCJ prévoit l'introduction de l'art. 6a al. 4 P-PA suivant:</p> <p>[...]</p> <p><i>4 Les autorités peuvent, avec le consentement de la partie, utiliser un autre mode de transmission électronique que la plateforme visée à l'al. 2, si ce moyen est adéquat:</i></p> <p><i>a. pour assurer l'identification de la partie ou de son représentant;</i></p> <p><i>b. pour enregistrer avec précision le moment de la transmission et le moment de la notification; et pour protéger le document de toute modification et de toute prise de connaissance par des personnes non autorisées jusqu'à sa notification.</i></p> <p>L'art. 55e al. 2 proposé s'appuie sur cette disposition.</p>
<p>Art. 55f Authentification des utilisateurs</p> <p>¹ Les utilisateurs s'authentifient pour accéder à la plateforme qu'ils utilisent.</p> <p>² L'assureur désigne les moyens d'identification électronique qui peuvent être utilisés en plus des procédures d'authentification légalement reconnues.</p>	<p>Le libellé de l'art. 20 LPCJ a été repris moyennant une adaptation de l'alinéa 2.</p> <p>L'assureur détermine les méthodes avec lesquelles les utilisateurs doivent s'authentifier. À cet égard, il accepte dans tous les cas toutes les méthodes d'authentification légalement reconnues, si tant est qu'elles existent. Il peut accepter d'autres méthodes en plus.</p>
<p>Art. 55g Calcul des délais en cas de notification électronique sujette à réception</p> <p>En cas de communication électronique au moyen d'une plateforme, une notification est réputée effectuée au moment de la première consultation, comme indiqué sur la quittance de consultation, mais au plus tard à la fin du septième jour suivant la transmission à l'adresse du destinataire, comme indiqué sur la quittance de non-consultation.</p>	<p>Le complément correspond à l'art. 20 al. 2ter PA, qui doit être introduit avec la LPCJ.</p> <p>La suspension des délais est inchangée.</p>
<p>Art. 55h Observation des délais selon l'art. 39 LPGA</p> <p>¹ En cas de transmission électronique, le moment déterminant pour l'observation d'un délai est celui de la transmission à la plateforme de communication utilisée par l'expéditeur, comme indiqué sur la quittance de réception.</p> <p>³ L'assureur peut demander que les écrits lui soient également adressés sur papier:</p> <p>a. lorsque cela est nécessaire en raison de problèmes techniques;</p>	<p>L'art. 55h proposé correspond à l'art 21a PA moyennant quelques adaptations, tel qu'il est proposé dans le cadre de la LPCJ. La disposition a été reprise dans un nouvel article.</p>

Article de la LPGA	Explications
b. lorsque cela est nécessaire soit pour vérifier leur authenticité soit pour permettre une utilisation ultérieure.	
Art. 55i Consultation des dossiers ¹ En cas de communication au moyen d'une plateforme de communication électronique, les dossiers sont consultés sur cette plateforme. ² Dans les autres cas, l'assureur peut aussi limiter la consultation des dossiers à la plateforme.	La formulation s'appuie sur l'art. 26 al. 1bis PA, qui est nouvellement introduit avec la LPCJ. À titre exceptionnel, un autre mode de consultation électronique des dossiers peut être utilisé (par ex. personnes n'ayant pas accès à un PC).

4.2.4 Délai transitoire

Article de la LPGA	Explications
Art. [...] LPGA Délai transitoire Les assureurs mettent en œuvre les dispositions relatives à la communication électronique dans un délai de 5 ans après l'entrée en vigueur.	

5 Proposition

Les associations professionnelles du 1^{er} pilier suggèrent d'intégrer la présente approche eLPGA dans les réflexions en cours à propos d'une «res publica digitalis». Ceci permettra de créer les bases juridiques pour la cyberadministration et l'eBusiness dans le domaine des assurances sociales.

Personnes de référence

Pour le groupe de projet:

Maria Winkler
maria.winkler@itandlaw.ch

Pour les associations professionnelles du 1^{er} pilier:

Andreas Dummermuth
andreas.dummermuth@aksz.ch