

Modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) : assurance-maladie des personnes détenues – Procédure de consultation

Madame la conseillère fédérale,

Votre correspondance du 22 novembre 2023, nous est bien parvenue et a retenu notre plus grande attention. Nous tenons à vous exprimer nos remerciements pour la possibilité qui nous est offerte de prendre position sur la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) dans le cadre de la consultation en cours.

Après avoir pris connaissance de ce projet, nous vous communiquons que le gouvernement neuchâtelois, s'il est favorable sur le principe des modifications proposées de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, ne soutient pas le projet tel que proposé.

Le principe de pouvoir soumettre les personnes détenues non domiciliées en Suisse à une assurance-maladie vise à combler une lacune. L'introduction de cette obligation pour toutes les personnes détenues est également conforme à la recommandation de la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) et à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Ces éléments ne sont pas contestés par le Conseil d'État neuchâtelois.

Cependant, dans le contexte de la mise en œuvre de cette obligation de s'assurer, différents points appellent des remarques et nécessitent des clarifications essentielles.

Remarques et demandes de clarification

Nous soutenons le fait que les cantons puissent restreindre le choix de l'assureur et de la forme d'assurance pour les personnes détenues pendant la durée de leur détention, en ce qui concerne les personnes non domiciliées en Suisse.

Par contre, pour les personnes détenues domiciliées en Suisse déjà soumises au régime obligatoire, cette solution entraînera une charge administrative importante pour les cantons et les assureurs. Outre la charge administrative "ordinaire" liée à la résiliation et à la nouvelle conclusion de l'assurance, il faudrait aussi, dans de nombreux cas, rembourser les primes déjà payées parce que le rapport d'assurance prend fin à court terme et/ou de manière imprévue.

Il est donc important que la disposition de l'art. 4b, al. 1, du projet permette de différencier les personnes domiciliées en Suisse de celles qui ne le sont pas. Les cantons doivent en effet pouvoir décider de manière autonome s'ils veulent ou non faire usage de la solution d'assurance pour toutes les personnes détenues. On pourrait remédier à cette problématique en ne mettant pas fin à la relation d'assurance avec l'assureur actuel pour les personnes domiciliées en Suisse, mais en la suspendant uniquement pour la durée de la détention.

À cet égard, la loi devrait aussi permettre d'adapter uniquement la forme d'assurance pour les personnes détenues domiciliées en Suisse. Par exemple, il faut prévoir qu'une personne affiliée dans une caisse-maladie avec un modèle « médecin de famille » puisse être changée dans un modèle « standard » afin que les frais médicaux puissent être pris en charge lorsqu'elle est en détention et n'a pas la possibilité de se rendre chez son médecin traitant.

Il semble également important de régler clairement la compétence intercantonale en matière d'assurance pour les personnes détenues. Il convient de distinguer entre le canton de placement, c'est-à-dire celui qui décide de l'incarcération, et le canton dans lequel la personne est détenue. Dans la pratique, il s'agit régulièrement de deux cantons différents. Il est donc essentiel que les responsabilités et les compétences soient clairement attribuées à un seul canton afin d'éviter des différends entre cantons. Nous proposons que la compétence en matière d'assurance des personnes détenues soit systématiquement attribuée au canton de placement, c'est-à-dire au canton qui décide de la détention.

Art. 3, al. 3, let. c, P-LAMal

Selon le rapport explicatif (p. 11), il convient de régler au niveau de l'ordonnance que les autorités disposent d'un délai de trois mois avant d'assurer les personnes détenues sans domicile en Suisse. Ainsi, les personnes qui n'ont pas bénéficié de prestations LAMal pendant les trois premiers mois et qui ont entretemps déjà été libérées de la détention ne devraient pas être assurées. Vu son importance, un tel délai devrait trouver ancrage au niveau de la loi (également par analogie avec l'art. 3, al. 1, LAMal).

Toutefois, nous relevons que les personnes détenues assurées ne pourront pas payer elles-mêmes leurs primes par manque de moyens financiers dans plus de 95% des cas. Les cantons devraient alors assumer les montants des primes au travers des subsides, ce qui semble pouvoir engendrer une charge excessive supplémentaire pour les autorités si toutes les personnes détenues non domiciliées en Suisse devaient être assurées à leur charge. Le service pénitentiaire rencontre par ailleurs de plus en plus de difficultés pour obtenir des remboursements des personnes assurées dans les États de l'UE/AELE. Pour les personnes détenues présentant des frais médicaux importants, il est donc intéressant de pouvoir les assurer. Mais il sera toujours nécessaire d'essayer de savoir si la personne est en possession d'une CEAM valable, ce qui est souvent compliqué et lent. Enfin, environ CHF 7'500.- (primes et franchise) seront supportés annuellement par l'État pour une personne détenue (sans moyens financiers), assurée en modèle standard avec une franchise à CHF 300, avant même que les assurances ne remboursent un franc. Cela signifie qu'il ne serait pertinent d'assurer que des personnes qui ont de « gros » problèmes de santé car, pour la majorité, il est préférable que les cantons prennent eux-mêmes en charge les frais médicaux. Nous préconisons donc que les cantons décident de l'opportunité d'affilier une personne détenue à l'assurance maladie de base indépendamment de tout délai, à défaut que le délai de trois mois proposé soit allongé à six, voire douze mois.

Art. 4b en relation avec l'art. 7, al. 9 P-LAMal

L'art. 4b, al. 1, et l'art. 7, al. 9, P-LAMal attribuent la compétence au canton qui a ordonné la mise en détention. La dernière phrase de l'art. 7, al. 9, P-LAMal pourrait par conséquent être supprimée, car dans cette organisation des compétences, un transfert dans un autre canton n'entraîne pas de changement d'assureur.

En revanche, il conviendrait d'accorder au Conseil fédéral la compétence de régler par voie d'ordonnance la précision de la notion de libération de la détention. Dans la pratique, il est en effet important de définir clairement quand le rapport d'assurance prend fin pour les personnes détenues.

Il faudrait en outre clarifier les points suivants :

- a) Si le rapport d'assurance auprès de l'assureur actuel prend fin au moment de l'incarcération (art. 7, al. 9, P-LAMal) et qu'une nouvelle assurance doit être conclue auprès d'un autre assureur après la libération de la détention, il convient de savoir comment traiter les personnes qui ont encore des arriérés de primes ou de participations aux coûts auprès de l'ancien assureur (avant l'incarcération) ;

- b) L'art. 7, al. 5 LAMal garantit qu'une personne ne peut pas se retrouver sans couverture d'assurance en cas de changement d'assureur : le rapport d'assurance ne prend fin chez l'ancien assureur que lorsque le nouvel assureur lui a communiqué que la personne concernée est assurée chez lui sans interruption de la couverture d'assurance. Une réglementation analogue devrait s'appliquer aux personnes détenues, afin de garantir qu'une personne reste assurée sans interruption lors d'un changement ;
- c) Il ne ressort pas du rapport explicatif "qui doit informer qui" en cas de fin du rapport d'assurance. Le rapport explicatif indique à propos de l'art. 7, al. 9, P-LAMal que l'ancien assureur doit informer le nouvel assureur du changement en raison de l'incarcération (p. 12). Mais qui est "l'ancien assureur" ? Si c'est l'assureur avant l'incarcération, nous ne comprenons pas comment il peut être informé de l'incarcération de la personne assurée. Si l'"ancien assureur" est celui qui est intervenu en détention, nous ne voyons pas comment il pourrait savoir qui est le nouvel assureur. Nous proposons que le message soit clarifié sur cet aspect.

Art. 25a, al. 5, art. 49a et art. 65, al. 1er P-LAMal

Pour les personnes détenues non domiciliées en Suisse et assurées sur la base de l'art. 3, al. 3, let. c, P-LAMal, c'est le canton qui a ordonné la détention qui est compétent pour le financement résiduel des soins, la part cantonale en cas d'hospitalisation stationnaire et pour la réduction des primes. Nous saluons cette réglementation qui apporte de la clarté.

En vous remerciant de nous avoir donné la possibilité de prendre position, nous vous prions d'agréer, Madame la conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 19 février 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND