



**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi révisant la loi portant modification de la loi
sur le financement des établissements médico-sociaux
(LFinEMS)**

(Du 15 janvier 2014)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RESUME

Lors de la session du mois de novembre 2013, le Grand Conseil neuchâtelois a adopté une modification de la loi sur le financement des EMS (ci-après: LFinEMS). Il a ainsi introduit un article de loi (art. 33a) qui, d'une part, octroie des aides individuelles aux résidents des EMS qui n'ont pas conclu de contrat de prestations avec l'Etat au 1^{er} janvier 2013, date d'entrée en vigueur de la loi. D' autre part, et pour les résidents concernés par de telles aides, il oblige ces EMS à respecter les tarifs fixés par le Conseil d'Etat pour les prestations découlant de la LFinEMS et donc à renoncer à toute autre rémunération pour celles-ci, par analogie au régime qui s'applique aux EMS conventionnés avec l'Etat (protection tarifaire).

L'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions a été prévue avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013. Or l'application de la rétroactivité à cette date dans la disposition instaurant la protection tarifaire pose un problème important aux EMS concernés. En effet, ceux-ci ont appliqué à leurs résidents au bénéfice d'aides individuelles des tarifs supérieurs à ceux fixés par le Conseil d'Etat pendant l'année 2013. Partant, si la rétroactivité devait être retenue, ils devraient leur rembourser la rémunération complémentaire qui leur a été versée pendant toute l'année 2013 pour une modification légale adoptée à la fin 2013.

1. ORIGINE ET NÉCESSITÉ DU PROJET

Lors de sa promulgation le 21 février 2011, la LFinEMS, du 28 septembre 2010, a fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral (TF). Ce recours a été rejeté en date du 19 avril 2012 (ATF 2C_727/2011) et la loi est finalement entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013. Si le TF considère dans son arrêt que la LFinEMS est compatible avec le droit supérieur, il rend attentif les autorités neuchâteloises à la nécessité de prévoir un régime transitoire pour atténuer les effets de l'entrée en vigueur de la loi. Par ce régime, les résidents avec peu de moyens financiers et déjà accueillis dans des EMS non conventionnés avec l'Etat, donc non reconnus d'utilité publique, devraient pouvoir rester

dans l'établissement qu'ils ont initialement choisis et ne pas être contraints à en changer pour des raisons financières.

De manière à respecter le cadre fixé par le TF, et constatant qu'un certain nombre d'EMS n'avaient pas conclu de contrat de prestations avec l'Etat pour 2013 au début de cette année avec les conséquences qui pouvaient en résulter pour leurs résidents dépendant de l'aide de l'Etat, le Conseil d'Etat a choisi d'octroyer également des aides individuelles aux personnes bénéficiaires de prestations complémentaires, et résidant dans des EMS non reconnus d'utilité publique avant le 31 mars 2013. La loi sur les subventions prescrivant que toute aide financière de l'état suppose une base légale suffisante, le Conseil d'Etat a proposé au Grand Conseil d'intégrer un article dans la LFINEMS sous la forme d'une disposition transitoire (Rapport 13.037).

Cette loi, acceptée par le Grand Conseil le 5 novembre 2013, contient dans son article 1, le nouvel article 33a LFinEMS. Il est composé de trois alinéas : le premier donne mandat au Conseil d'Etat de prévoir un régime transitoire, le deuxième le charge de fixer les tarifs de prix de pension permettant le calcul de l'aide individuelle, et le troisième impose aux EMS concernés de respecter les tarifs fixés par le Conseil d'Etat, pour les pensionnaires jouissant de ce régime transitoire (protection tarifaire).

L'article 3 de la loi portant modification de la LFinEMS prévoit que l'article 33a entrera en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013.

Les EMS non reconnus d'utilité publique ont attiré l'attention du Conseil d'Etat sur le fait que les effets de la rétroactivité appliquée à la protection tarifaire posaient problème, d'un point de vue juridique d'une part et sur le fait qu'ils seraient sans doute appelés à rembourser une partie des montants facturés en plus des tarifs fixés par le Conseil d'Etat en 2013 aux résidents bénéficiant du régime provisoire, d'autre part.

2. PROPOSITION DE MODIFICATION LEGISLATIVE

L'effet rétroactif d'une loi ne peut être admis qu'à des conditions restrictives, la sécurité et la prévisibilité du droit constituant deux principes constitutionnels ressortant de l'article 5 de la Constitution fédérale.

Initialement, l'effet rétroactif avait été prévu pour permettre que des aides individuelles soient légalement octroyées dès le début de l'année 2013, soit dès l'entrée en vigueur de la LFinEMS. A cet égard, il n'est pas contestable. Par contre, tel n'est pas le cas lorsqu'il est appliqué à la protection tarifaire. Ainsi, on ne saurait exclure que la disposition contestée puisse être déclarée inconstitutionnelle par un tribunal.

De plus, l'application de cette rétroactivité pose concrètement problème à ces institutions puisque les suppléments (lesquels ont été perçus auprès de certains résidents bénéficiaires d'aides individuelles) visés par l'article 33a, al. 3 ont, pour 2013, été facturés puis encaissés et devraient partant être remboursés.

Le Conseil d'Etat propose dès lors un projet de loi révisant la loi portant modification de la LFinEMS du 5 novembre 2013. Sans toucher au fond, ce projet prévoit un régime d'entrée en vigueur différent pour ces alinéas. Il autorise ainsi que les aides individuelles soient dues dès le 1^{er} janvier 2013 (al. 1) et fixe au 1^{er} janvier 2014 la date de l'entrée en vigueur avec effet rétroactif de l'article 33a, alinéa 3 qui consacre le principe de la protection tarifaire (al. 2).

Les EMS concernés, étant avisés de l'application de cette protection tarifaire depuis novembre 2013, auront en effet pu prendre les dispositions nécessaires pour tenir compte de cette obligation dès le 1^{er} janvier 2014. Le nouvel article 2 propose donc de rendre applicable l'alinéa 3 de l'article 33a LFinEMS dès le 1^{er} janvier 2014, même si la loi modifiée ne pourra entrer en vigueur que plus tard.

3. CONSEQUENCES FINANCIERES

Le projet de loi qui vous est soumis n'a pas d'effet financier, puisque les aides individuelles restent les mêmes.

4. CONSEQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le présent projet de loi n'a pas d'incidences sur le personnel de l'Etat.

5. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le présent projet n'entraîne aucune dépense nouvelle importante au sens de l'article 4, al. 2 de la loi sur les finances, du 21 octobre 1980. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants (art. 309 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) du 30 octobre 2012).

6. INFLUENCE SUR LA RÉPARTITION DES TACHES ENTRE L'ETAT ET LES COMMUNES

Le projet de loi qui vous est soumis ne déploie aucun effet sur les communes, le subventionnement des institutions de santé en général, des EMS en particulier, étant de seule compétence cantonale.

7. CONFORMITE AU DROIT SUPERIEUR

Le projet de loi qui vous est soumis est conforme au droit supérieur.

8. REFERENDUM

Ce projet consiste en une modification d'une loi portant modification de la LFINEMS. Il s'agit donc d'un projet de loi soumis au référendum facultatif, au sens de l'article 42 de la Constitution neuchâteloise.

9. CONCLUSION

Soucieux d'une application correcte du droit, le Conseil d'Etat propose de modifier la loi portant modification de la LFinEMS adoptée par le Grand Conseil le 5 novembre 2013 et de ne prévoir l'application de la protection tarifaire pour les aides individuelles qu'au 1^{er} janvier 2014.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 15 janvier 2014

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
L. KURTH

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi révisant la loi portant modification de la loi sur le financement des établissements médico-sociaux (LFinEMS)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition du Conseil d'Etat, du 15 janvier 2014
décète:

Article premier La loi portant modification de la loi sur le financement des établissements médico-sociaux (LFinEMS), du 5 novembre 2013, est modifiée comme suit:

Art.3

¹La présente loi entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013 sous réserve de l'alinéa 2.

²L'article 33a alinéa 3 relatif à la protection tarifaire entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2014.

³Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

²Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président, La secrétaire générale,