



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de
l'initiative législative populaire cantonale "Pour deux
hôpitaux sûrs, autonomes et complémentaires"**

(Du 23 septembre 2016)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Pour deux hôpitaux sûrs, autonomes et complémentaires ». Le texte en est le suivant:

« Le canton de Neuchâtel assure la présence d'un site hospitalier de soins aigus, associé à un CTR, dans chacune des deux agglomérations du canton (Littoral et Montagnes). Chacun des sites est autonome d'un point de vue financier, décisionnel (direction et Conseil d'administration) et stratégique (ouverture régionale). Ces hôpitaux travaillent en synergie, mais comprennent au minimum : des urgences médico-chirurgicales 24h/24, un service de médecine avec soins intensifs (ou au minimum soins continus), un service de chirurgie, des blocs opératoires ouverts 24h/24 et une équipe d'anesthésie disponible en permanence. L'État veille à ce que chaque établissement dispose de moyens financiers suffisants permettant de maintenir un budget équilibré. »

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle numéro 11, du 18 mars 2016, et les listes de signatures attestées ou le certificat de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'État le 9 septembre 2016, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 14 septembre 2016, publié dans la Feuille officielle numéro 37, du 16 septembre 2016, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 7'710, 1'313 ayant été annulées en application de l'article 107 LDP.

Cet arrêté n'a fait l'objet d'aucune contestation au sens de l'article 134, alinéa 1, LDP.

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative législative populaire cantonale « Pour deux hôpitaux sûrs, autonomes et complémentaires » a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le

nombre de signatures nécessaires fixé à 4'500 par l'article 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 décembre 2000.

2. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE CANTONALE

L'initiative ayant recueilli le nombre prescrit de signatures valables, le Conseil d'État présente au Grand Conseil un rapport préliminaire l'invitant à se prononcer sur la recevabilité matérielle de celle-ci, dans les trois mois qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle (art. 107, al. 3, LDP).

Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, le Conseil d'État la lui transmet accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle (art. 107, al. 4, LDP).

Le Grand Conseil a alors douze mois pour se prononcer sur l'initiative (art. 110, al. 1, LDP).

Si, comme celle qui fait l'objet du présent rapport, l'initiative est conçue en la forme d'une proposition générale, le Grand Conseil peut :

- a) l'approuver et y donner suite. Il rédige alors un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret ;
- b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet. En cas d'acceptation par le peuple, il rédige dans un délai de deux ans un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret (art. 110, al.2, LDP).

Le présent rapport vise exclusivement à traiter de la recevabilité matérielle de l'initiative à l'exclusion de toute autre considération quant à son contenu. Cela signifie qu'il y a lieu de se prononcer sur le respect des principes de l'unité de la forme et de la matière, sur celui de l'unité de rang, d'examiner si l'initiative est conforme aux normes supérieures de droit fédéral, à celles des conventions intercantionales ou internationales, ainsi qu'aux normes internes de droit cantonal dont la hiérarchie ne saurait être altérée. Enfin, il convient de mentionner que l'examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative et sur son respect du principe de la bonne foi. Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, nous vous la transmettrons, accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats (art. 107, al. 4, LDP).

2.1. Respect du principe de l'unité de la forme

Cette règle signifie que l'initiative se présente soit comme un projet rédigé de toutes pièces, soit comme une demande conçue en termes généraux. Cette règle empêche les auteurs de l'initiative de jouer sur tous les tableaux et les obligent à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout, c'est l'intention des promoteurs qui est déterminante. En l'espèce, l'initiative ne comprend pas une suite d'articles rédigés selon une structure rigide. Elle vise à créer deux hôpitaux sûrs, autonomes et complémentaires, l'un sur le Littoral, l'autre dans les Montagnes, comprenant chacun un minimum de services précis et de prestations définies, en prodiguant des soins de façon continue pour certaines d'entre elles. Chacun des deux établissements doit disposer de moyens financiers suffisants permettant de maintenir un budget équilibré.

Dans le cas particulier, l'initiative revêt donc la forme d'un projet conçu en termes généraux et satisfait à la condition formelle de présentation de la demande prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP.

2.2. Respect du principe de l'unité de la matière

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir la création de deux hôpitaux dans le bas et le haut du canton. Elle tend, selon les initiants, à ce que les deux sites de soins aigus comprennent les domaines d'activités nécessaires au bon fonctionnement d'un hôpital moderne comprenant les outils de diagnostic de base qui sont à disposition 24h/24 sur les deux sites. De plus, en dehors de la médecine et de la chirurgie de base, les spécialités sont réparties de façon équilibrée. Les instruments de diagnostic et de traitement lourds sont partagés entre les deux sites, en collaboration avec le secteur privé, de façon à éviter des doublons dispendieux. Un organe de coordination et d'arbitrage représentatif des régions est établi et dirigé de façon paritaire. L'État veille à maintenir la notion de proximité qui tient compte de la géographie particulière du canton avec les centres de traitement et de réadaptation en lien avec les deux hôpitaux. La seconde condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2, LDP, est ainsi également remplie.

2.3. Respect du principe de l'unité de rang

L'unité de rang implique que chaque demande d'initiative concerne exclusivement, soit la Constitution, soit la loi, soit un décret. Elle ne peut viser en même temps la révision de normes qui appartiennent à des rangs différents.

L'initiative qui fait l'objet du présent rapport ne vise pas à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose clairement l'adoption d'une loi ou d'un décret et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1, LDP.

2.4. Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit fédéral, respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, telle la garantie de la propriété, et par les traités internationaux. S'agissant de la conformité au droit fédéral, l'élément essentiel à prendre en considération est le texte même de l'initiative et la manière dont elle sera appliquée. Dans le cadre de sa mise en œuvre, il faut qu'une initiative concerne un domaine dans lequel le canton jouit d'une compétence, soit propre, soit déléguée, pour légiférer. L'initiative doit en d'autres termes respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle est définie par la Constitution fédérale et les lois.

En l'espèce, la question s'est posée de savoir si l'initiative, qui demande à l'État de veiller à ce que chaque établissement dispose de moyens financiers suffisants permettant de maintenir un budget équilibré, ne se heurte pas à l'article 49, alinéa 3 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), du 18 mars 1994. En effet, cette disposition prévoit que les rémunérations (du traitement hospitalier) ne comprennent pas les parts que représentent les coûts des prestations d'intérêt général, prestations qui comprennent en particulier le maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale.

En l'occurrence, la notion de prestations d'intérêt général n'est pas définie de manière exhaustive dans la loi et laisse, en lien avec l'approvisionnement en soins, une certaine marge de manoeuvre aux cantons quant à sa portée. Se pose dès lors la question de savoir si les cantons sont libres de mettre à disposition des hôpitaux qu'ils possèdent des

moyens financiers pour des investissements nécessaires à l'exécution des prestations d'intérêt général, ou d'autres prestations, confiées à l'établissement par mandat de prestations.

Par acquis de conscience, le chef du Département des finances et de la santé a requis sur ce point une prise de position de l'Office fédéral de la santé publique.

Dans sa réponse du 25 août 2016 (voir annexe), ledit office estime que l'article 49, alinéa 3, LAMal, concerne les prestations dont les coûts ne peuvent en aucun cas être mis à la charge de l'assurance-maladie. Il en déduit que les montants payés pour les prestations d'intérêt général ne sont pas réglés par le droit fédéral de sorte que la question de la conformité de l'initiative avec cette disposition ne se pose pas en l'espèce.

En demandant la présence d'un site hospitalier de soins aigus dans chacune des deux agglomérations du canton (Littoral et Montagnes), l'initiative respecte les libertés individuelles et la garantie de la propriété, de même que les principes généraux du droit, comme l'égalité de traitement. Son contenu n'est pas incompatible avec une norme de rang supérieur qui la rendrait sans objet. Ainsi qu'exposé ci-dessus, l'initiative se conforme au droit fédéral et ne viole aucun engagement valablement souscrit par le canton. Elle obéit au surplus à l'ordre juridique cantonal. Aussi respecte-t-elle le principe de la conformité au droit supérieur.

2.5. Principe de l'exécutabilité

Le principe de l'exécutabilité d'une initiative est une règle générale qui s'impose dans tous les cas et qui est reconnu tant par la doctrine et la jurisprudence même à défaut de disposition expresse. Il a pour fondement le fait de ne pas organiser de votations si la décision qui en découle ne peut être suivie d'effets. L'invalidation d'une initiative pour cause d'inexécutabilité est soumise à des conditions très strictes. Pour qu'une initiative soit viciée, il faut que l'inexécutabilité constatée soit absolue, manifeste et de nature matérielle. Une simple difficulté dans sa réalisation ne suffit pas. Enfin, le défaut doit être hors de doute et doit ressortir du texte lui-même. Dans le cas d'espèce, malgré des difficultés prévisibles de réalisation, aucun obstacle formel ne ressort du texte de l'initiative, qui est ainsi exécutable.

2.6. Respect du principe de la bonne foi

L'initiative doit répondre aux exigences de la bonne foi et, partant, ne pas être abusive. Tel est le cas en l'espèce puisque celle-ci n'a pas pour objet de soumettre au vote du peuple une question qui lui a déjà été soumise à plusieurs reprises et a été clairement tranchée. L'initiative n'a pas non plus pour but de remplacer une demande de référendum dont les délais seraient échus, ni ne constitue une utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutit à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc la sixième condition de recevabilité.

3. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons d'admettre la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour deux hôpitaux sûrs, autonomes et complémentaires ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 23 septembre 2016

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative
populaire cantonale « Pour deux hôpitaux sûrs, autonomes et
complémentaires »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 40 et 100 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE), du 24 septembre 2000 ;

vu l'article 107 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 23 septembre 2016,

décède:

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour deux hôpitaux sûrs, autonomes et complémentaires », conçue sous la forme d'une proposition générale, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,

ANNEXE

COURRIER DE L'OFFICE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral de la santé publique OFSP
Unité de direction Assurance maladie et accidents

A CH-3003 Bern
OFSP

Monsieur
Laurent Kurth
Conseiller d'Etat
Chef du Département des finances et de la santé
Case postale
2000 Neuchâtel

Votre référence: M. Léonard Blatti
Référence/Numéro de dossier: 510.0004-31/240
Notre référence: PEO / NME / DUT
Berne, le 25 août 2016

Vu 0260816

DFS	
26 AOUT 2016	
Chef-fe	
Sec. gén.	
Traité par	SCSP P.
Copie info	UK ✓
Clesco	
Scimance	
No. Courrier	

Demande de prise de position sur la conformité aux normes du droit supérieur du droit fédéral d'une initiative législative populaire cantonale

Monsieur le Conseiller d'Etat,

Votre courrier du 19 juillet 2016 nous est bien parvenu et nous vous en remercions. Vous sollicitez une prise de position de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) sur la conformité d'une initiative populaire aux normes supérieures du droit fédéral, en particulier avec l'art. 49, al. 3, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal, RS 832.10).

Selon l'art. 49, al. 1, LAMal, le traitement hospitalier, y compris le séjour à l'hôpital ou dans une maison de naissance, est rémunéré par les forfaits convenus par les partenaires tarifaires. La loi précise que les rémunérations au sens de cette dernière disposition ne comprennent pas les parts que représentent les coûts des prestations d'intérêt général. La notion de prestations d'intérêt général est définie de manière non exhaustive dans la loi (art. 49, al. 3, LAMal), afin de préciser les prestations dont les coûts ne doivent en aucun cas être mis à la charge de la LAMal - à savoir les coûts liés au maintien des capacités hospitalières pour des raisons de politique régionale ainsi que les coûts pour la recherche et la formation universitaire - tout en laissant, en lien avec l'approvisionnement en soins, une certaine marge de manœuvre aux cantons pour financer d'autres prestations (voir réponses du Conseil fédéral aux interpellations 10.4001 « Financement hospitalier. Mise en œuvre conforme de la loi » et 13.3185 « Transparence sur le subventionnement des investissements et la couverture des déficits des hôpitaux »).

Office fédéral de la santé publique OFSP
Secrétariat
Schwarzenburgstrasse 157, 3003 Berne
Tél. +41 58 462 37 23, Numéro de fax +41 58 462 90 20
abteilung-leistungen@bag.admin.ch
www.bag.admin.ch

Il ressort de ce qui précède que l'art. 49, al. 3, LAMal, concerne les prestations dont les coûts ne peuvent en aucun cas être mis à la charge de la LAMal. Les montants payés pour les prestations d'intérêt général ne sont pas réglés par le droit fédéral, de sorte que la question de la conformité avec cette disposition ne se pose pas en l'espèce.

Au surplus, nous vous rendons attentif au fait que le Conseil fédéral sera appelé à se prononcer prochainement sur la question du financement des prestations d'intérêt général suite à la motion 16.3623 « Transparence du financement hospitalier assuré par les cantons ».

Veuillez agréer, Monsieur le Conseiller d'Etat, l'expression de notre considération distinguée.

Responsable de l'unité de direction Assurance maladie et accidents



Oliver Peters
Vice-directeur
Membre de la direction