

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 6 juillet 2020)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de décret soumettant au vote du peuple
l'initiative constitutionnelle populaire cantonale
« Pour une assurance des soins dentaires »****Projet de loi portant modification de la loi de santé (LS)
et de la loi sur la police du commerce (LPCoM)**

La commission parlementaire Santé,

composée de M^{mes} et MM. Brigitte Neuhaus, présidente, Sébastien Marti, vice-président, Léa Eichenberger (*remplacée par Sven Erard le 24 février 2022*), Cécile Guinand, Barbara Blanc, Blaise Courvoisier (*remplacé par Béatrice Haeny le 24 février 2022*), Andreas Jurt, Vincent Martinez, Josiane Jemmely, Anne Bramaud du Boucheron, Katia Della Pietra, Christiane Barbey et Magali Brêchet,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

1. Historique

Rappel des épisodes précédents :

En réponse à une initiative populaire cantonale datant d'août 2015 et demandant la création d'une assurance de soins dentaires par le canton, le Conseil d'État a proposé un contre-projet, dans son rapport 20.030 du 6 juillet 2020, visant essentiellement la promotion et la prévention de la santé bucco-dentaire, ainsi que la mise en place d'un dépistage de soins dentaires de base pour les jeunes enfants. Pour financer ce contre-projet, le Conseil d'État a proposé le prélèvement d'une taxe minimale sur les boissons sucrées.

Lors de sa séance du 30 mars 2021, la droite du parlement a exprimé son refus catégorique du contre-projet, essentiellement en raison de la création de cette taxe supplémentaire. L'entrée en matière a néanmoins été acceptée par 64 voix contre 47, ce qui a pour conséquence que ce contre-projet ne peut plus être actuellement retiré. Le vote final nécessitant une majorité qualifiée des 3/5, impossible à obtenir dans la composition du Grand Conseil d'alors, le rapport a finalement été renvoyé en commission Santé.

Lors de la rencontre avec des membres du comité d'initiative, le 21 octobre 2021, il est devenu évident pour les membres de la commission Santé de la nouvelle législature que ceux-ci ne retireraient pas leur proposition, estimant le contre-projet beaucoup trop minimaliste.

Les membres de la commission du groupe socialiste ont souhaité néanmoins proposer une alternative à l'initiative. Cette dernière aurait peut-être plus de chances d'être acceptée par le Grand Conseil et limiterait ainsi le risque d'acceptation de l'initiative qui, elle, entraînerait une surcharge budgétaire cantonale et communale considérable ainsi qu'un nouveau prélèvement sur les salaires, problématique à plusieurs titres. La majorité de la commission s'est ralliée à cette proposition et a alors décidé de poursuivre les travaux avec une nouvelle proposition portant cette fois-ci sur des modifications séparées des deux lois en cause, c'est-à-dire la loi de santé (LS) en ce qui concerne la création d'un programme

cantonal de santé bucco-dentaire, et la loi sur la police du commerce (LPCoM) en ce qui concerne la création d'un fonds de financement du programme basé sur le prélèvement d'une redevance sur la vente de boissons sucrées, qui seraient alors votées séparément.

Un premier avis de droit, émanant du service juridique de l'État de Neuchâtel (SJEN) et daté du 21 octobre 2021, a alors confirmé que la modification de la LS, proposant une dépense renouvelable de deux millions de francs, nécessitait une majorité qualifiée. Quant à la LPCoM, portant sur une redevance par le biais d'une taxe et ne constituant pas une recette fiscale, elle devait être, elle, votée à la majorité simple.

Lors de la séance de commission du 21 décembre 2021, le groupe socialiste a proposé de modifier l'article 105h, alinéa 1 de la LS modifiée, proposant une limitation à trois ans de ce programme de santé bucco-dentaire, sous forme d'un projet-pilote, ce qui aurait dû permettre de passer outre l'écueil de la majorité qualifiée, puisque la dépense totale estimée était alors en-dessous du seuil de 7 millions de francs avant que d'autres pistes de financement ne soient recherchées en vue d'une éventuelle pérennisation du programme. Cette proposition de modification a été acceptée par 6 voix contre 5.

Lors de la session du Grand Conseil de janvier 2022, le groupe libéral-radical (LR) a émis des doutes certains face à la légitimité de cette interprétation de l'article 36 de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) concernant le concept de dépense unique, estimant que l'esprit de la loi n'était, dans ce cas précis, pas respecté. Le bureau du Grand Conseil a alors proposé un nouveau renvoi en commission Santé ainsi que la demande d'un nouvel avis juridique, ce qui a été accepté majoritairement par l'assemblée.

2. Travaux de la commission

La commission Santé a siégé les 26 janvier et 24 février 2022, en présence de MM. et M^{mes} Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du Département des finances et de la santé (DFS), ainsi que de la chargée de missions au DFS, du chef du service de la santé publique (SCSP), du chef de service adjoint au SCSP (*seulement lors de la séance du 26 janvier 2022*), de la cheffe du service juridique de l'État de Neuchâtel (SJEN) (*seulement lors de la séance du 24 février 2022*) et d'une juriste du SJEN.

Lors de sa séance du 26 janvier 2022, il a été décidé, par 7 voix contre 5, de mandater le SJEN pour obtenir l'avis juridique, qui s'est engagé à soumettre ses conclusions directement à la commission Santé, sans consulter auparavant les départements.

Quatre questions ont alors été posées :

- *Comment considérer l'investissement prévu à l'article 105h, alinéa 1, à savoir un crédit de 2 millions de francs par an, limité à la période 2023-2025 : doit-on le considérer comme une charge unique ou renouvelable ?*
- *L'article 105h, alinéa 4, invite-t-il à en faire une autre interprétation (par la recherche de la pérennisation du programme) ?*
- *L'instauration de la taxe sur le sucre doit-elle aussi être limitée dans le temps ? Ou peut-elle évoluer indépendamment de l'article 105h, en fonction des besoins et ce sur décision du Conseil d'État ?*
- *L'engagement d'un médecin-dentiste cantonal ne laisse-t-il pas penser que le programme sera pérenne et non pas limité dans le temps ?*

La cheffe du SJEN a transmis son avis de droit le 21 février 2022 (cf. annexe 1).

Elle a tout d'abord relevé que le canton de Neuchâtel, contrairement à la jurisprudence fédérale, n'a formalisé aucune règle d'interprétation relative à cet article 36 LFinEC. Elle a ensuite rappelé l'article 57 de la Constitution cantonale neuchâteloise (Cst. NE) concernant les votes à la majorité des 3/5 pour des lois/décrets entraînant des dépenses ou des économies nouvelles importantes.

Elle a par ailleurs constaté que « *tant l'article 57 Cst. NE que l'article 36 LFinEC emploient des termes généraux, assez peu déterminés* », et elle a alors tenté de définir ce qui est entendu par dépense nouvelle unique et dépense nouvelle renouvelable.

Comparant la définition donnée par la Confédération avec la doctrine juridique et la jurisprudence, puis confrontant celle-ci à quelques exemples pratiques, elle en a conclu « *qu'il ne suffit pas de diviser une dépense unique pour la transformer en plusieurs dépenses renouvelables ni d'additionner des dépenses renouvelables pour les transformer en une dépense unique* ».

En réponse à la première question, un projet-pilote pourrait être admis comme dépense unique « *pour autant qu'il soit précisément limité dans le temps et dans ses objectifs* », mais alors « *il ne serait toutefois pas possible de le renouveler à nouveau pour une durée limitée et ainsi de suite pour détourner l'article 36 LFinEC* ». Or, l'intention de la majorité de la commission n'a jamais été d'en faire un programme-pilote limité à trois ans, mais bien de créer un programme de santé bucco-dentaire pérenne pour répondre partiellement, au moins, aux objectifs de l'initiative. Par ailleurs, la cheffe du SJEN précise que dans le cadre d'un projet-pilote limité dans le temps, la loi elle-même devrait aussi être limitée dans le temps.

À la seconde question, la cheffe du SJEN comprend que cet alinéa 4 « *laisse clairement entendre que l'intention est de pérenniser le programme. Il n'a d'ailleurs pas d'autre utilité que de marquer cette intention* ».

À la troisième question, il est répondu qu'en scindant le projet en deux propositions distinctes, « *le financement du programme par le fonds n'est plus très lisible, ni compréhensible* ».

Finalement, l'engagement du médecin-dentiste cantonal n'ayant pas pour motif exclusif la mise en œuvre du programme bucco-dentaire, cela ne semble donc pas aller dans le sens d'un programme pérenne, mais là encore, « *l'énumération de l'article 12 LS devrait être revue dans l'optique que le programme cantonal ne durera pas* ».

3. Renonciation aux deux projets de lois déposés par la commission dans le cadre de son précédent rapport (cf. rapport 20.030_com_2) et reprise du projet de loi du Conseil d'État, tel qu'amendé au cours de l'ancienne législature (cf. rapport 20.030_com)

La commission Santé s'est alors à nouveau réunie le 24 février 2022. Durant son allocution, la cheffe du SJEN a avoué que la recherche sur l'article 36 LFinEC a soulevé plus de questions qu'elle n'en a finalement résolues et que l'interprétation de cet article devrait urgemment être étudiée pour que les autorités adoptent une ligne d'interprétation claire à son sujet. Devant l'importance des travaux à effectuer pour revoir les deux projets de lois de la commission (cf. rapport 20.030_com_2), avec de plus le risque d'un éventuel recours au Tribunal administratif fédéral (TAF), la question a été posée de savoir si la commission souhaitait réinvestir un temps important pour retravailler ses projets de lois ou y renoncer et reprendre uniquement le contre-projet initial du Conseil d'État. Par 8 voix sans opposition et 4 abstentions, la commission a voté pour cette seconde option. Elle a aussi décidé de faire siens les amendements acceptés par la commission Santé de la précédente législature. Pour rappel, le projet de loi du Conseil d'État avait été amendé de la manière suivante :

4. Projet de loi et amendements ¹⁾

NB. Les votes décrits ici sont ceux auxquels a procédé l'ancienne commission Santé, qui a traité ce rapport au cours de la précédente législature.

| Loi actuellement en vigueur Loi de santé (LS) | Projet de loi du Conseil d'État | Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC) | Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC) |
|---|---|--|--|
| Art. 105h, alinéa 1 : inexistant | <p>Article premier Modification de la loi de santé (LS)</p> <p>Art. 105h (nouveau), alinéa 1 ¹Le Conseil d'État est compétent pour déterminer les prestations, les projets et mesures de santé bucco-dentaire prises en charge par le fonds, à savoir en priorité :</p> <p>a) les prestations de prévention et de promotion, en ciblant au besoin des populations spécifiques ;</p> <p>b) les prestations de dépistage et de prophylaxie, en ciblant au besoin des populations spécifiques.</p> | | <p>Amendement de Solidarités, Art. 105h (nouveau), alinéa 1, lettre c (nouvelle)</p> <p><i>c) <u>les frais des soins dentaires de base pour les jeunes jusqu'à la fin de leur scolarité obligatoire.</u></i></p> <p>Refusé par 6 voix contre 5</p> |
| Art. 105h, alinéa 3 : inexistant | <p>Art. 105h (nouveau), alinéa 3 ³Le fonds prend en charge tous les coûts inhérents à l'élaboration, à la mise en place et au fonctionnement du programme bucco-dentaire cantonal, y compris les coûts du travail qu'y consacre le-la médecin-dentiste cantonal-e selon l'article 12, alinéa 2, lettre b, ainsi que les coûts liés au prélèvement de la redevance.</p> | <p>Amendement de la commission (Initialement déposé par le groupe socialiste)</p> <p>Art. 105h (nouveau), alinéa 3 ³Le fonds prend en charge tous les coûts inhérents à l'élaboration, à la mise en place et au fonctionnement du programme bucco-dentaire cantonal, <u>(suppression de : y compris les coûts du travail qu'y consacre le-la médecin-dentiste cantonal-e selon l'article 12, alinéa 2, lettre b)</u> ainsi que les coûts liés au prélèvement de la redevance.</p> <p>Accepté par 8 voix contre 4</p> | |

¹⁾ Il y a un erratum concernant la numérotation des articles du projet de loi du Conseil d'État, et donc aussi des amendements. En raison d'une erreur de numérotation, l'article 105g LS devient 105h LS et l'article 105h LS devient 105i LS. Ces modifications n'ont pas été portées dans ce tableau, qui se réfère au rapport du CE du 6 juillet 2020.

| Loi actuellement en vigueur Loi sur la police du commerce (LPCoM) | Projet de loi du Conseil d'État | Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC) | Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC) |
|--|---|---|---|
| Art. 24 ^{bis} : inexistant | <p>Art. 2 Modification de la loi sur la police du commerce (LPCoM)</p> <p>Art. 24^{bis} (nouveau)</p> <p>¹Dans le but de contrebalancer les effets des boissons sucrées sur la santé bucco-dentaire en particulier, le commerce des boissons sucrées est soumis à une redevance annuelle.</p> <p>²Les montants sont fixés :</p> <p>a) pour les commerces : selon une redevance proportionnelle en pourcent du chiffre d'affaires au sens de l'alinéa 3 ;</p> <p>b) pour les établissements publics : selon une redevance de base annuelle forfaitaire ;</p> <p>c) pour les manifestations publiques : selon un montant fixé en fonction de la taille de la manifestation conformément à l'alinéa 4.</p> <p>³Le Conseil d'État fixe le taux permettant de calculer la redevance ; il ne peut être supérieur à 3% du chiffre d'affaires et peut être différencié en fonction de la teneur en sucre des boissons concernées ; la redevance ne peut pas excéder 20 centimes par litre. Pour les commerces dont le chiffre d'affaires sur les boissons sucrées est très modeste, il peut déterminer un montant annuel forfaitaire</p> <p>⁴Le Conseil d'État fixe la redevance pour les manifestations publiques ; celle-ci ne peut pas excéder 500 francs par jour et par commerce, selon l'importance des commerces. Il peut exonérer de la redevance les manifestations de petite envergure.</p> | <p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le groupe PopVertsSol)</i></p> <p>Art. 24^{bis} (nouveau), alinéa 3</p> <p>³Le Conseil d'État fixe le taux permettant de calculer la redevance ; il ne peut être supérieur à <u>5%</u> du chiffre d'affaires et peut être différencié en fonction de la teneur en sucre des boissons concernées ; la redevance ne peut pas excéder 20 centimes par litre. Pour les commerces dont le chiffre d'affaires sur les boissons sucrées est très modeste, il peut déterminer un montant annuel forfaitaire.</p> <p>Accepté par 9 voix contre 4</p> | |

| | Projet de loi du Conseil d'État | Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC) | Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC) |
|--|--|---|--|
| | <p>Art. 3 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif. ²Elle ne sera publiée dans la Feuille officielle que si l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour une assurance des soins dentaires » a été retirée ou rejetée.</p> <p>Art. 4 ¹Le Conseil d'État 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.</p> <p>Art. 5 Si l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour une assurance des soins dentaires » est acceptée, la présente loi est caduque de plein droit et le Conseil d'État en constate la caducité par arrêté.</p> | <p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par le Conseil d'État)</i></p> <p><u>Art. 3 La présente loi est soumise au référendum facultatif.</u></p> <p><u>Art. 4 Si l'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Pour une assurance des soins dentaires » est acceptée, la présente loi est caduque de plein droit et le Conseil d'État en constate la caducité par arrêté.</u></p> <p><u>Art. 5 ¹Le Conseil d'État 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 au plus tôt le 1^{er} janvier 2023.</u></p> <p>Problématique rencontrée : <i>A l'inverse de la Confédération, le canton ne connaît pas la notion de retrait conditionnel de l'initiative, dont est inspirée la présente disposition. Il en découle que le retrait de l'initiative devrait être obtenu des initiants sans que ceux-ci ne connaissent le sort définitif réservé au contre-projet, le délai référendaire n'étant ouvert qu'après la publication.</i></p> <p>Commentaire : <i>Le référendum sur le contre-projet précède le traitement définitif de l'initiative. L'article 4 s'interprète a contrario en prévoyant que, faute de voir l'initiative acceptée (donc si elle est retirée ou refusée), la loi est promulguée et entre en vigueur.</i></p> <p>Accepté à l'unanimité des membres présent-e-s</p> | <p>Amendement du groupe PopVertsSol</p> <p>Art. 5 Supprimé.</p> <p>Refusé par 9 voix contre 1 et 2 abstentions</p> |

La commission Santé fait donc siens tous les amendements au projet de loi du Conseil d'État, tels que décrits dans le rapport 20.030_com.

5. Projet de décret et amendement

Le potentiel amendement à l'article 2 du projet de décret du Conseil d'État, proposé par le groupe socialiste lors de la précédente législature, est repris par la commission actuelle. Cette dernière le dépose formellement, sous réserve de son retrait en cas d'acceptation du contre-projet (projet de loi proposé par le Conseil d'État) :

Projet de décret et amendement

| Projet de décret du Conseil d'État | Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC) | Amendements que la commission propose de refuser (art. 172 OGC) |
|---|---|---|
| Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative. | Amendement de la commission <i>(Initialement proposé par le groupe socialiste lors de la précédente législature)</i> Art. 2 Le Grand Conseil recommande au peuple <u>d'accepter</u> l'initiative. Accepté par 7 voix contre 5 | |

6. Votes finaux

Projet de loi (contre-projet à l'initiative)

À l'unanimité des membres présent-e-s, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions (reprises de la précédente législature).

Projet de décret

Si le projet de loi est accepté : à l'unanimité des membres présent-e-s, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

Si le projet de loi est refusé : par 7 voix contre 5, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret amendé selon ses propositions.

Ordre de traitement des projets en plénum

La commission recommande au Grand Conseil de procéder à l'examen de détail, puis au vote d'abord du projet de loi, puis du projet de décret.

7. Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

La commission maintient la proposition faite au bureau du Grand Conseil dans le cadre de son premier rapport, pour que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Pour rappel, une majorité qualifiée est nécessaire pour adopter le projet de loi.

8. Postulat dont le Conseil d'État propose le classement

Pour rappel, à l'unanimité des membres présent-e-s, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du postulat Hughes Chantraine 14.153, du 6 octobre 2014, Soins dentaires à toute la population (cf. rapport 20.030_com_2).

9. Postulat déposé lors de l'ancienne législature (cf. annexe 2)

Lors de la précédente législature, la commission Santé avait déposé le postulat 21.143, du 8 mars 2021, État des lieux sur l'accès aux soins dentaires de base. Pour rappel, par 11 voix sans opposition et 1 abstention, notre commission propose au Grand Conseil de l'accepter (cf. rapport 20.030_com_2).

10. Autre postulat déposé (cf. annexe 3)

Pour rappel, par 6 voix contre 3 et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le postulat du groupe libéral-radical 21.178, du 27 août 2021, Prophylaxie bucco-dentaire dans le canton (cf. rapport 20.030_com_2).

Neuchâtel, le 4 avril 2022

Au nom de la commission Santé :

La présidente,
B. NEUHAUS

Le rapporteur,
B. COURVOISIER



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

DÉPARTEMENT DE L'ÉCONOMIE,
DE LA SÉCURITÉ ET DE LA CULTURE
SERVICE JURIDIQUE

Neuchâtel, le 21 février 2022

NOTE**À L'ATTENTION DE LA COMMISSION SANTÉ****commission Santé ; frein aux dépenses ; art. 36 LFinEC****N/Réf : AVIS.2022.00039/MBA/****(à rappeler dans toute correspondance)**Madame la présidente,
Mesdames et Messieurs les membres de la commission,

Par courriel du 27 janvier 2022, vous avez sollicité de la part du service juridique un avis de droit portant sur le rapport 20.030 « soins dentaires », qui répond aux questions précises suivantes :

- Comment considérer l'investissement prévu à l'article 105h, alinéa 1, à savoir un crédit de 2 millions de francs par an limité à la période 2023 à 2025 : doit-on le considérer comme une charge unique ou renouvelable ?
- L'article 105h, alinéa 4, invite-t-il à en faire une autre interprétation (par la recherche de la pérennisation du programme) ?
- L'instauration de la taxe sur le sucre doit-elle aussi être limitée dans le temps ? Ou peut-elle évoluer indépendamment de l'article 105h, en fonction des besoins et ce sur décision du Conseil d'État ?
- L'engagement d'un médecin-dentiste cantonal ne laisse-t-il pas penser que le programme sera pérenne et non pas limité dans le temps ?

Le texte ci-dessous contient des liens hypertexte (bleu souligné) qui faciliteront votre lecture.

1. Généralités

L'autonomie réservée aux cantons par l'article 3 Cst. s'étend aux dépenses ainsi qu'aux recettes. Ainsi, aucune règle précise ne leur est imposée par le droit fédéral, de telle sorte qu'ils organisent librement les mécanismes qu'ils décident de mettre en place en matière de gestion financière².

Sur certaines questions, notamment la définition de notions telles que « dépenses nouvelles ou liées », « dépenses uniques ou périodiques », la jurisprudence fédérale a établi certains standards, dont les cantons peuvent s'écarter pour autant que cette divergence ressorte clairement de leur législation ou de règles d'interprétation admises par les autorités sensées appliquer ces dispositions.

² Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, 2013, Volume I l'État, p. 432 N1270.

En l'occurrence, le canton de Neuchâtel n'a formalisé aucune règle d'interprétation, que ce soit sous forme de commentaire à l'article 36 LFinEC ou directives.

On peut relever que le Tribunal fédéral a confirmé que le régime du frein aux dépenses neuchâtelois (soit la soumission de certaines dépenses à une majorité qualifiée de 3/5^{ème}) ne violait pas le droit fédéral au vu de l'autonomie conférée aux cantons dans ce domaine³.

Finalement, on rappellera à toutes fins utiles qu'en matière de gestion financière, toute dépense de l'État doit être prévue par une base légale, être ensuite autorisée par le budget et enfin décidée par l'organe compétent (en fonction des compétences financières)⁴.

2. Bases légales

Le frein aux dépenses est concrétisé à deux endroits en droit neuchâtelois, dans la constitution cantonale et dans la loi.

2.1 Constitution neuchâteloise

Finances

Art. 57 ¹Le Grand Conseil arrête le budget et approuve les comptes. Il autorise le recours à l'emprunt et fixe la limite de l'endettement.

²Il vote les dépenses et il autorise les acquisitions et les aliénations du domaine public, sauf les cas qui relèvent de la compétence exclusive du Conseil d'État.

³*Doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent de nouvelles dépenses importantes pour le canton, une diminution ou une augmentation importante de ses recettes fiscales. La loi définit les notions de dépense nouvelle importante, de diminution et d'augmentation importantes des recettes fiscales.*

^{3bis}Doivent de même être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent des économies importantes pour le canton, lorsqu'ils sont adoptés en vue de respecter les dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement. La loi définit la notion d'économies importantes.

⁴La même majorité est requise pour l'adoption de tout budget annuel dérogeant aux dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement.

2.2 Loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014

Majorité qualifiée

Art. 36 ¹Doivent être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent :

- a) *une dépense nouvelle unique de plus de 7 millions de francs ;*
- b) *une dépense nouvelle renouvelable de plus de 700.000 francs par année ;*
- c) *une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 7 millions de francs par année.*

²Doivent de même être votés à la majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent une économie unique de plus de 7 millions de francs ou une économie renouvelable de plus de 700.000 francs par année, lorsqu'ils sont adoptés en vue de respecter les dispositions du frein à l'endettement prévues par la loi.

³Le Conseil général édicte au besoin les règles de majorité requise pour l'adoption d'arrêtés ou de règlements entraînant de nouvelles dépenses ou des économies pour la commune.

³ Arrêt du 21 avril 2008, 1C_248/2007, à l'occasion d'un recours de droit public contre la loi neuchâteloise du 26 juin 2007 portant modification de la loi sur les contributions directes du 21 mars 2000.

⁴ Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., p. 432 N1271.

3. Perspective historique

3.1 Instauration du frein aux dépenses

Le frein aux dépenses a été introduit dans le canton de Neuchâtel en 2005, avec l'adoption de l'article 57 Cst. NE⁵. La garantie fédérale a été accordée le 12 juin 2006⁶.

L'article 4 de l'ancienne loi sur les finances (aLFin), du 21 octobre 1980, précisait ce qu'on entendait par « *nouvelles dépenses importantes* » de la manière suivante :

« *Doivent être votées à la majorité de trois-cinquièmes des membres du Grand Conseil les lois et décrets qui entraînent :*

- a) *Une dépense nouvelle unique de plus de cinq millions de francs ;*
- b) *Une dépense nouvelle renouvelable de plus de 500'000 francs par année ;*
- c) *Une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 5 millions de francs par année ».*

Dans son [rapport](#) n° 05.011 du 22 décembre 2004, le Conseil d'État indiquait en page 15 :

« *Le frein aux dépenses et à la baisse des recettes fiscales consiste à exiger une majorité qualifiée pour les décisions du Grand Conseil concernant des nouvelles dépenses ou des allègements fiscaux d'une certaine importance. Il tend à agir de manière préventive, en dehors du processus budgétaire, lors des décisions que le législatif est appelé à prendre tout au long de l'année. Au niveau de la Confédération comme dans les cantons qui connaissent cet instrument, la majorité qualifiée est en général fixée par rapport à tous les membres du législatif. Le frein aux dépenses de la Confédération repose sur la majorité des membres de chaque conseil. Cette majorité étant assez facilement atteinte, le mécanisme reste en partie inopérant. Le Conseil d'Etat propose de fixer la majorité requise à trois cinquièmes des membres du Grand Conseil (69 voix). Le vote à la majorité qualifiée ne s'applique qu'aux dépenses nouvelles. Les dépenses liées, dont le principe et l'étendue sont fixés dans une loi (salaires, subventions à l'exploitation, etc.) n'y sont pas soumises. En revanche, la révision de la loi serait soumise au vote à la majorité qualifiée (augmentation réelle des salaires, nouvelle subvention ou augmentation des taux de subventions prévus dans la loi, par exemple). Les notions de dépenses uniques ou renouvelables s'entendent au sens de la loi sur les finances. Les premières concernent pour l'essentiel les crédits d'investissements, alors que les secondes se rapportent aux dépenses courantes du budget de fonctionnement. »*

Au Grand Conseil, le projet est amendé sur proposition de la commission de gestion et des finances, les montants seuils sont supprimés de l'article 57 Cst. NE pour être ajoutés à l'article 4 aLFin. Il n'y a pas eu de débats de détails.

Il ressort néanmoins du débat général que le Grand Conseil aborde l'instauration de ces mécanismes comme un consensus entre la droite et la gauche, la majorité des trois-cinquièmes s'appliquant tant aux propositions de baisse de la fiscalité qu'aux nouvelles prestations de l'État.

3.2 Révision totale de la LFinEC

En 2014, la loi sur les finances a été révisée totalement (introduction MCH2) pour aboutir à la loi sur les finances de l'Etat et des communes (LFinEC) du 24 juin 2014 et à la version de l'article 36 que nous connaissons actuellement.

Dans son [rapport n°13.039](#), le CE proposait de relever les montants seuils à 10 millions pour la dépense unique et les diminutions ou augmentations de recette fiscale, et à 1 million pour les dépenses renouvelables. Il traite la question de la manière suivante en page 40 :

⁵ Adoption du décret en votation populaire le 5 juin 2005, par 85,14% des votants.

⁶ FF 2006 5853 ; cf. également le message du Conseil fédéral du 15 février 2006, FF 2006 2725, p. 2736.

« 6.1 Majorité qualifiée requise au Grand Conseil

A. Situation actuelle

L'article constitutionnel sur le frein aux dépenses, concrétisé dans la loi sur les finances, est entré en vigueur le 1er juillet 2005. Il impose l'approbation, à une majorité de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, des lois et décrets qui entraînent : a) une dépense nouvelle unique de plus de 5 millions de francs, b) une dépense nouvelle renouvelable de plus de 500.000 francs par année, c) une diminution ou une augmentation des recettes fiscales de plus de 5 millions de francs par année. Cette disposition n'a pas induit une réduction significative des dépenses depuis son entrée en vigueur. Son but est plutôt d'assurer que les engagements financièrement importants fassent l'objet d'un large consensus pour pouvoir être adoptés. Par ailleurs, lors du scrutin du 17 juin 2012, le peuple a adopté le frein au démantèlement social issu du contre-projet du Grand Conseil, qui prévoit de soumettre à la majorité de trois cinquièmes des membres du Parlement les lois et décrets qui entraînent des économies importantes pour le canton, lorsqu'ils sont adoptés en vue de respecter les dispositions prévues par la loi en matière de limite de l'endettement. Pendant du frein aux dépenses, les dispositions d'application du frein au démantèlement social doivent encore être concrétisées au niveau de la loi pour pouvoir entrer en vigueur.

B. Normes du MCH2

Le MCH2 ne traite pas de cet aspect.

C. Solution proposée

Les seuils déterminants requérant la majorité qualifiée du Grand Conseil seront portés de 5.000.000 à 10.000.000 francs pour les dépenses uniques et les modifications des dispositions en matière fiscale, et de 500.000 à 1.000.000 francs pour les dépenses renouvelables. Cette adaptation tient compte de l'augmentation conjointe des compétences financières du Conseil d'Etat (cf. chapitres 6.2 et 6.3 infra). Par ailleurs sont concrétisées sur le plan légal, avec les mêmes seuils, les dispositions du frein au démantèlement social adopté par le peuple, déjà évoqué plus haut sous lettre A ».

Lors des débats en plénum, le Grand Conseil a accepté un amendement socialiste (non combattu) visant à baisser les valeurs seuils à 7 millions et 700'000 francs.

4. Droit comparé

4.1 Confédération

La Confédération connaît elle aussi un régime de frein aux dépenses, ancré à l'article 159, al. 3 let. b Cst, depuis le 2 décembre 2001. Cette disposition prévoit que doivent être adoptées à la majorité des membres de chaque conseil : les dispositions relatives aux subventions ainsi que les crédits d'engagement et les plafonds de dépenses si elles entraînent de nouvelles dépenses qui dépassent 20 millions pour les dépenses uniques et 2 millions de francs pour les dépenses périodiques.

L'administration fédérale des finances publie un [commentaire](#)⁷ de cette disposition et des règles à respecter en matière de frein aux dépenses.

4.2 Cantons

Le temps à disposition n'a pas permis de faire un examen des autres dispositions cantonales.

⁷ Commentaires de l'AFF concernant le frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, de la Constitution fédérale, Cst., RS 101), accessible sur <http://www.efv.admin.ch> > Thèmes > Gestion budgétaire > « Brefs commentaires concernat l'article 88, 2e alinéa, de la constitution (frein aux dépenses) »

Il ressort néanmoins d'une analyse rapide qu'une minorité de cantons a choisi l'instrument du frein aux dépenses (voir les exemples de Fribourg, Zurich⁸ et d'Argovie⁹), la majorité préférant l'instauration d'un référendum financier.

Le canton de Fribourg dispose de règles similaires à celles de la Confédération dans sa loi sur le Grand Conseil, du 6 septembre 2006 (art. 141 al. 2 let. a).

4.3 Conclusion

En comparaison avec la Confédération et les cantons mentionnés ci-dessus, le régime de frein aux dépenses adopté par Neuchâtel apparaît comme étant le plus stricte, puisqu'il impose une majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil¹⁰ (soit 60).

5. Interprétation de l'article 36 LFinEC

Tant l'article 57 Cst. NE que l'article 36 LFinEC emploient des termes généraux, assez peu déterminés.

Pour être en mesure de répondre aux questions de la commission, il convient préalablement d'essayer de définir ce qu'on entend par « *dépense nouvelle unique* » et « *dépense nouvelle renouvelable* ». Or, il existe aucun texte cantonal, de type directive ou commentaire destiné à faciliter l'application de ces notions, ni aucune jurisprudence.

On peut dès lors se référer par analogie à la jurisprudence et à la doctrine relative au référendum financier qui connaît des notions identiques, ainsi qu'aux documents établis par la Confédération en lien avec son propre régime de frein aux dépenses.

5.1 dépense unique/renouvelable

- **Conseil d'État**

D'après le rapport du Conseil d'État relatif à l'introduction du frein aux dépenses : « *Les notions de dépenses uniques ou renouvelables s'entendent au sens de la loi sur les finances. Les premières concernent pour l'essentiel les crédits d'investissements, alors que les secondes se rapportent aux dépenses courantes du budget de fonctionnement* ».

Or, la LFinEC ne définit pas ce qu'on entend par dépense unique et dépense renouvelable, elle se borne à fixer les seuils au-delà desquels le frein s'applique.

- **Dépense périodique/renouvelable**

La Confédération (comme beaucoup d'autres cantons) utilise quant à elle la notion de dépense « périodique » et non de dépense « renouvelable ». Le choix par Neuchâtel du terme « renouvelable » n'est pas documenté lors de l'introduction du frein aux dépenses. Il s'agit de toute évidence de termes proches, on peut les considérer comme des synonymes, dans ce contexte, d'autant que ceux-ci s'opposent au même terme de « dépense unique ».

- **Définition donnée par la Confédération**

Le commentaire de l'administration fédérale des finances définit ainsi ces notions¹¹ :

« *Un versement unique destiné à une utilisation précise ne pose pas de problème : en tant que dépense unique, il est soumis au seuil de plus de 20 millions de francs. En revanche la question se pose lorsque des dispositions relatives aux subventions ou des arrêtés financiers déclenchent une série de paiements. En cas de versements multiples échelonnés dans le temps (souvent à un rythme annuel), si chacun d'entre eux est judicieux en soi, c'est-à-dire si les différents versements ne sont pas intrinsèquement liés*

⁸ Art. 56 al. 2 let. a et b Cst. ZH

⁹ Art. 32 Gesetz über die wirkungsorientierte Steuerung von Aufgaben und Finanzen (GAF) vom 05.06.2012

¹⁰ Même avis : David Waldmeier, Beatrice Mäder, Handbuch der Schuldenbremse der Schweiz, 2015, p. 276.

¹¹ Commentaires de l'AFF, op. cit., p. 16 N 78 s.

pour le but recherché (p. ex. contributions d'exploitation), et si le besoin de financement est établi sur la durée (p. ex. contributions à Pro Helvetia, Fonds national suisse), ces dépenses présentent alors un caractère périodique. En revanche, si la série de paiements forme une unité indissociable, car tous les versements partiels sont indispensables à la réalisation d'un ouvrage (bâtiment) ou à l'acquisition d'un bien (matériel d'armement), les paiements échelonnés dans le temps représentent une dépense unique de par sa nature. Dans ce dernier cas, le frein aux dépenses s'applique uniquement si le total dépasse 20 millions de francs, quel que soit le montant de chaque paiement partiel ».

- **Doctrine**

Selon les auteurs Moor/Flückiger/Martenet, constitue une opération unique la réalisation d'une entreprise déterminée, définitivement achevée après quelques années, que l'on conçoit d'un bloc parce qu'il s'agit d'un ensemble, et dont par conséquent le coût peut être évalué dans son entier dès le début. Le financement fait l'objet d'une décision unique, portant sur la totalité des frais de réalisation prévisibles : la dépense est dite unique même si elle se répartit sur plusieurs années, et que les versements seront ventilés sur plusieurs exercices budgétaires. Comme exemple, on peut citer une construction, l'achat d'un bien, ou encore un programme d'évaluation des postes de travail dans l'administration (création d'un nouveau système salarial, projet réalisé sur 3 ans)¹². Pour une dépense unique on prendra en considération le coût total, qui peut être établi plus ou moins avec certitude.

La dépense est dite périodique lorsqu'elle sert à couvrir une activité administrative régulière, dont la réalisation est continue, elle pourra être interrompue, mais ce terme n'équivaudra pas à l'achèvement d'une tâche. Dans ce cas, aucun coût total ne peut être établi à l'avance, on ne sait pas ni si, ni éventuellement quand l'activité prendra fin. Le montant déterminant est donc le coût évalué pour la première année¹³.

- **Jurisprudence**

Le TF a indiqué dans l'ATF 121 I 291, 294, consid. 2 b) :

« La plupart des constitutions cantonales, en tant qu'elles instituent un référendum financier et en règlent les modalités, prévoient d'une part un seuil applicable au montant total d'une dépense unique, et d'autre part un seuil plus bas applicable au montant annuel d'une dépense périodique. Ce système se justifie par le fait qu'il est généralement impossible d'évaluer le montant total d'une dépense périodique (PIERRE MOOR, Droit administratif, 2^e éd., vol I p. 288/289 ; ETIENNE GRISEL, Initiative et référendum populaire, p. 287 ch.2). Sa durée est presque toujours indéterminée. Même si une échéance est prévue, par exemple dans le cas d'un bail à loyer, on ne peut pas exclure qu'elle soit par la suite reportée. Par ailleurs, la collectivité publique ne s'oblige qu'exceptionnellement pour une longue durée ; le plus souvent, il lui est loisible de renoncer à une dépense qu'elle considère désormais comme inopportune, telle que le versement d'une subvention. La dépense périodique ne se prête dès lors pas à une capitalisation et il n'existe pas non plus d'autre relation d'équivalence entre elle et une dépense unique (WALTHER BURCKHARDT, avis de droit reproduit in Amstblatt für den Kanton St.Gallen, 1931 p. 1048 et ss ; HANS ESCHER, Das Finanzreferendum in den schweizerischen Kantonen, thèse, Aarau 1943, p. 194 et ss) ».

Selon une jurisprudence constante¹⁴, il est inadmissible de contourner les limites fixées par la constitution en scindant des propositions connexes. La division de grands projets (par exemple de construction) peut être admise uniquement si cela ne change pas la responsabilité et si l'exécution des différentes parties séparément a un sens en soi, de sorte que la liberté des électeurs ou du parlement de s'exprimer pour ou contre les étapes ultérieures n'est pas entravée par la première décision. L'élément temporel joue également un rôle ici. En raison du décalage temporel important qui les sépare, différentes

¹² Moor/Flückiger/Martenet, Droit administratif, vol. 1, 2012, p. 588 s. qui cite ATF 99 la 188.

¹³ Moor/Flückiger/Martenet, op. cit. p. 589.

¹⁴ ATF 118 la 184, p. 195 et jurisprudence citée.

propositions de prêt peuvent apparaître si isolées les unes des autres que leur addition ne se justifie plus et l'approbation des dépenses peut donc se faire par étapes, même si les projets ont le même objet. En matière de travaux routiers, le Tribunal fédéral a jugé que des décisions distinctes peuvent également être prises concernant certains tronçons de route si les étapes individuelles représentent des installations autonomes, significatives et utilisables de manière indépendante.

5.2 Exemples pratiques

- Les autorités fédérales ont considéré que des subventions (nouvelles dépenses) octroyées aux cantons à titre de mesures transitoires à l'entrée en vigueur d'une loi, pendant maximum quatre ans, pour des travaux qui seront ensuite repris par la Confédération, devaient être considérées comme une dépense unique¹⁵. Pour que le financement du passage d'un ancien système vers un nouveau soit considéré comme un seul et même projet, il faut que cette transition soit clairement limitée dans le temps¹⁶ ;
- La subvention accordée pour la 1ère étape de la rénovation de la collégiale a été considérée comme une dépense unique, indépendante des deux prochaines étapes, le propriétaire de l'ouvrage n'ayant rien décidé à cet égard et la subvention n'ayant été demandée que pour ces premiers travaux. A l'occasion du rapport correspondant, il a été précisé entre le service financier et le service juridique que ce raisonnement ne vaut que pour autant que les étapes soient indépendantes les unes des autres, la liberté décisionnelle du Grand Conseil étant préservée à chaque étape, la réalisation d'une étape n'impliquant pas obligatoirement la réalisation de la suivante ;
- Le Tribunal fédéral a considéré¹⁷ que le projet d'évaluation des fonctions et des salaires du canton de Thurgovie, représentait une dépense unique, alors même qu'elle allait être répartie sur trois ans (600'000 francs incluant le travail d'une entreprise consultante, une organisation de projet, l'engagement de plusieurs collaborateurs, l'acquisition de matériel informatique, l'occupation de locaux et la tenue de séances rémunérées), au motif que l'objectif était unique (l'élaboration d'une nouvelle grille salariale), certainement atteint dans un délai prévisible, et que les coûts totaux étaient connus à l'avance.

5.3 Conclusion

Il ressort de ce qui précède qu'il ne suffit pas de diviser une dépense unique pour la transformer en plusieurs dépenses renouvelables ni d'additionner des dépenses renouvelables pour les transformer en une dépense unique.

Une dépense unique doit être liée à un seul et même objet, déterminable précisément par le but recherché et dans le temps (unité de matière et de temps), alors que les dépenses renouvelables sont liées à des frais – par exemple d'exploitation – destinés à se reproduire dans le temps, et poursuivent un but qui n'a pas de fin.

6. Projet « soins dentaires »

Pour répondre aux questions de la commission, il convient de se plonger dans le projet « soins dentaires ».

6.1 projet du Conseil d'État

Le 6 juillet 2020, le Conseil d'État a saisi le Grand Conseil d'un [rapport](#) n° 20.030 proposant le rejet de l'initiative « *Pour une assurance des soins dentaires* » et comme contre-projet indirect la modification simultanée de la loi de santé et de la loi sur la police du commerce.

¹⁵ Message relatif à la révision de la loi sur la protection de la population et sur la protection civile, FF 2019 515, 585

¹⁶ Commentaires de l'AFF, op. cit., p. 11 N 40

¹⁷ ATF 99 Ia 188.

Ce projet vise à mettre en œuvre un programme en matière de prévention et soins en santé bucco-dentaire qui prévoit 1) l'engagement d'un-e dentiste cantonal-e à 1 EPT ; 2) la promotion de la santé et prévention (soutien aux projets, mise à disposition de matériel etc) ; 3) prophylaxie et dépistage (soutien financier aux communes et EMS) ; et 4) les soins dentaires de base soins gratuits aux 3-5 ans en ayant besoin. Pour financer ce programme, et une partie du salaire du ou de la dentiste cantonale, une taxe est créée, à prélever sur les ventes de boissons sucrées dans le canton, qui viendrait alimenter un fonds.

Les conséquences financières estimées seraient les suivantes :

Les **recettes** envisagées ont été estimées à **2'120'000 francs** par année, affectées entièrement au financement du programme de santé bucco-dentaire.

Le poste de **dentiste cantonal-e** serait financé à 25% par le fonds constitué avec la taxe et le solde par le budget ordinaire de l'État. Le dispositif nouveau auprès de la santé publique est évalué annuellement à **250'000 francs/an**, 40'000 francs étant pris en charge par le fonds.

Le **SCAV** serait l'organe de perception de la nouvelle taxe, ce qui induit le renforcement de l'effectif de 1,4 EPT (1 poste administratif et 40% de juriste), phase de démarrage puis, 1,1 EPT (1 poste administratif et 10% de juriste), pour la suite. Le coût à terme est estimé à **125'000 francs/an**, pris en charge par le fonds.

La **phase préparatoire** (2020-2021) est quant à elle chiffrée de la manière suivante :

- Élaboration et mise en place de la taxe (achat logiciel, frais administratifs personnel), pour un total de 280'000 francs auprès du SCAV ;
- Affinage de la stratégie pour 220'000 francs auprès du SCSP, soit au total **500'000 francs**.

Ensuite le **coût du programme** lui-même (sans les salaires) est évalué à **1'995'000 francs**.

Le rapport préconisait à juste titre une application de l'article 36 LFinEC, le projet devant être adopté à une majorité de trois-cinquièmes.

6.2 Rapport de la commission Santé du 8 mars 2021

La commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet élaboré par le Conseil d'État, sous réserve de quelques amendements.

Elle suggère notamment de modifier l'article 105h al. 3 LS¹⁸, de telle manière que le travail du ou de la dentiste cantonale ne soit pas pris en charge par le fonds. Le rapport n'explicite pas cet amendement.

L'entrée en matière sur ce rapport a été acceptée par le Grand Conseil le 30 mars 2021, mais le projet a été renvoyé en commission Santé.

6.3 Rapport de la commission Santé du 7 janvier 2022

La commission a décidé d'élaborer un projet alternatif à celui du Conseil d'État, le séparant en deux projets distincts. Désormais la dépense (création d'un poste de dentiste cantonal-e et mise en oeuvre du programme bucco-dentaire prévues dans la loi de santé) est clairement distincte de l'instauration d'une nouvelle taxe qui permettrait d'alimenter un fonds (destiné à prendre en charge la dépense). Les deux lois sont donc modifiées séparément sans clause « guillotine » les reliant.

¹⁸ Art. 105h (nouveau), alinéa 3 :

³Le fonds prend en charge tous les coûts inhérents à l'élaboration, à la mise en place et au fonctionnement du programme bucco-dentaire cantonal, (suppression de : y compris les coûts du travail qu'y consacre le-la médecin-dentiste cantonal-e selon l'article 12, alinéa 2, lettre b) ainsi que les coûts liés au prélèvement de la redevance.

La question du vote au Grand Conseil a fait l'objet d'un avis de droit du service juridique indiquant que les modifications de la loi de santé, dans la mesure où elles impliquaient des dépenses renouvelables de plus de 700'000 francs par année devaient être acceptées par une majorité qualifiée du Grand Conseil en application de l'article 36 LFinEC, et la modification de la loi sur la police du commerce (LPCoM) introduisant la taxe, dans la mesure où les recettes attendues étaient loin d'atteindre le seuil de 7 millions par année, était soumise à la majorité simple (la question de savoir s'il s'agissait d'une recette fiscale pouvant être laissée ouverte).

Finalement, sur un amendement du groupe socialiste, il a été décidé de limiter l'élaboration et la mise en oeuvre du programme pour trois ans (2023-2025). Le but de cette limitation est clairement exprimé dans le rapport de la commission, à savoir « *passer outre l'écueil de la majorité qualifiée* ».

Le nouvel article 105h LS ne contient plus aucune référence au fonds (qui figure désormais uniquement à l'article 24^{quinquies} LPCoM) et prévoit l'allocation d'un crédit au Conseil d'État de 2 millions par année pour la période 2023-2025, à charge pour lui de rechercher de nouveaux financements afin de pérenniser le programme (al. 4).

7. Questions de la commission

7.1 Comment considérer l'investissement prévu à l'article 105h, alinéa 1, à savoir un crédit de 2 millions de francs par an limité à la période 2023 à 2025 : doit-on le considérer comme une charge unique ou renouvelable ?

Comme dit précédemment, la détermination d'une dépense unique ou renouvelable n'est pas aisée. Il ne suffit pas de découper artificiellement un projet ni d'additionner des charges récurrentes. Il faut examiner la nature du projet à financer. Ici l'élaboration et la mise en place d'un programme de prévention et de prise en charge des soins bucco-dentaires, par le biais de l'engagement d'un-e dentiste cantonal-e, du paiement de différentes subventions, et d'autres mesures appelées à se renouveler chaque année, constituent par nature une dépense renouvelable et non une dépense unique. Le but visé est d'améliorer durablement la santé bucco-dentaire de la population et il ne peut pas s'atteindre en trois ans.

D'ailleurs le texte de l'article 105h LS parle bien de dépense de 2 millions « *par année* ».

Si on applique par analogie le développement du Tribunal fédéral en matière d'investissement routier¹⁹, la transformation d'un programme voulu et pensé comme pérenne en une première étape de trois ans uniquement afin d'éviter l'application de l'article 36 LFinEC, ne devrait pas être admise. En revanche, il en serait différemment si l'option choisie l'était pour d'autres motifs, directement en lien avec le projet et son exécution.

On pourrait à mon sens admettre un projet-pilote qui se déroule sur plusieurs années comme une seule unique dépense, pour autant qu'il soit précisément limité dans le temps et dans ses objectifs, le Grand Conseil gardant intacte sa liberté d'action. Il ne serait toutefois pas possible de le renouveler à nouveau pour une durée limitée et ainsi de suite pour détourner l'article 36 LFinEC.

Ainsi, il n'est pas complètement exclu qu'un projet de ce type, pensé comme provisoire, soit considéré comme une dépense unique. Il conviendrait alors de le concevoir comme tel, d'en repenser les objectifs et de le circonscrire plus clairement dans le temps. Dans cette optique, la loi elle-même devrait être limitée dans le temps.

Il semble aussi que le rapport de la commission devrait être plus étoffé, décrire les objectifs que l'on cherche à atteindre par ce programme pilote et revoir les évaluations des conséquences financières. L'évaluation faite par le Conseil d'État était assez claire et pourrait constituer une base de travail adéquate. On peut s'étonner que la période de mise

¹⁹ ATF 118 Ia 184

en oeuvre soit passée à la trappe (et la dépense induite de 500'000 francs), de même qu'une partie des dépenses annuelles du programme (120'000 francs). La dépense générée par le poste de dentiste cantonal-e devrait, à mon sens, faire partie de l'addition. Il paraît d'ailleurs peu réaliste que le programme démarre véritablement en 2023 (on peut relever que la formulation « *fixe la date de son entrée en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2023* » est assez inhabituelle)²⁰.

Finalement, on peut s'interroger sur la fixation du montant alloué au Conseil d'État (et qui doit partant être dépensé annuellement) dans la loi²¹. Cette manière de faire est très inhabituelle. Ne devrait-on pas définir dans la loi (ou ailleurs via une délégation législative) ce qu'on attend de ce programme et ce qu'il comprendra, et allouer par décret un crédit d'engagement portant sur 6 millions (plus éventuellement les frais de mise en route, et de dentiste cantonal-e qui devraient être intégrés ici) ? Cette question devrait le cas échéant être discutée avec le service financier.

7.2 L'article 105h, alinéa 4, invite-t-il à en faire une autre interprétation (par la recherche de la pérennisation du programme) ?

Effectivement, l'alinéa 4 n'est pas des plus heureux. Il laisse clairement entendre que l'intention est de pérenniser le programme. Il n'a d'ailleurs pas d'autre utilité que de marquer cette intention. Le Conseil d'État peut toujours réfléchir et proposer au législatif de nouvelles mesures, dépenses ou financement, il n'a pas besoin d'y être autorisé par une loi.

7.3 L'instauration de la taxe sur le sucre doit-elle aussi être limitée dans le temps ? Ou peut-elle évoluer indépendamment de l'article 105h, en fonction des besoins et ce sur décision du Conseil d'État ?

La commission a clairement souhaité scinder ces deux projets, avec comme conséquence que le financement du programme par le fonds n'est plus très lisible, ni compréhensible.

Cette manière de procéder semble poser passablement de difficultés :

- rien n'est dit sur les différents cas de figure qui pourraient se présenter, comme 1) adoption simultanée des deux textes (recettes de la taxe s'ajouteraient au crédit de 2 millions annuels, et après 3 ans, le fonds n'aurait plus de dépenses possibles), 2) adoption uniquement de la modification de la LPCom (fonds sans dépense possible), et 3) adoption uniquement du programme pilote ;
- il conviendrait de préciser dans le texte qu'un fonds est créé, l'article 105g LS a été supprimé sans être réintégré dans la LPCom, on pourrait le cas échéant le réintroduire pour plus de clarté ;
- l'article 24^{quinquies} de la loi sur la police du commerce est large (rien n'indique par exemple que le poste du dentiste cantonal ne peut pas être en partie pris en charge, ce qui semblait être la volonté de la commission). Cette disposition ne permet toutefois pas de prendre en charge par le fonds les salaires des collaboratrices et collaborateurs du SCAV chargé-e-s de l'élaboration et la perception de la taxe.

Finalement, si les deux textes sont adoptés par le Grand Conseil et que le programme devient un projet pilote de trois ans et n'est pas renouvelé, qu'advient-il du fonds et de la taxe ? La taxe qui n'est pas une contribution causale mais un impôt affecté pourrait être perçue mais il faudrait dissoudre le fonds et attribuer les recettes à la caisse générale de l'État. La redevance sur les boissons sucrées deviendrait alors un impôt. On ne peut pas, me semble-t-il, continuer à alimenter un fonds qui ne peut pas être utilisé, ni reversé dans

²⁰ Art. 4 de la loi portant modification.

²¹ Cf. art. 187 de la loi d'organisation du Grand Conseil (OGC) du 30 octobre 2012, « La loi est un acte qui contient des règles de droit de nature générale et abstraite qui s'adressent à un nombre indéterminé de personnes et régissent un nombre indéterminé de situations de fait, sans référence à un cas ou à une personne déterminée ».

la caisse générale de l'État (la LFinEc ne le permet pas). Sur ce point, il conviendrait de consulter le service financier.

Il serait peut-être plus clair que le projet pilote (si la commission souhaite persister dans cette voie) englobe les deux aspects, soit les prestations et la mise en place d'un financement par la taxe (comme le prévoyait le rapport du Conseil d'État sur ce dernier point). Toutefois, il ne faut pas perdre de vue que cela constituerait un travail disproportionné pour l'administration (et les assujetti-e-s) de mettre en place un nouvel impôt uniquement pour trois ans.

7.4 L'engagement d'un médecin-dentiste cantonal ne laisse-t-il pas penser que le programme sera pérenne et non pas limité dans le temps ?

Si l'engagement d'un-e dentiste cantonal-e était motivé exclusivement par la mise en œuvre du programme bucco-dentaire ce serait le cas. Comme cette activité ne devrait couvrir que 25% de son temps, pas forcément. Toutefois, peut-être que l'énumération de l'article 12 LS devrait être revue dans l'optique que le programme cantonal ne durera pas (par exemple la lettre f)).

Demeurant à votre disposition, nous vous prions de croire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs les membres de la commission, à l'expression de nos sentiments distingués.

SERVICE JURIDIQUE

Muriel Barrelet, cheffe de service

8 mars 2021

21.143
ad 20.030**Postulat de la commission Santé****État des lieux sur l'accès aux soins dentaires de base**

Nous demandons au Conseil d'État, dans le cadre du rapport d'information prévu par la loi de santé, de dresser un état des lieux sur les besoins en matière de santé bucco-dentaire dans le canton de Neuchâtel, en particulier en ce qui concerne l'accès aux soins dentaires de base pour les personnes en situation précaire et n'émargeant pas à l'aide sociale ou aux prestations complémentaires.

En outre, nous demandons au Conseil d'État d'étudier les mesures existant dans d'autres cantons pour lutter contre le renoncement aux soins dentaires de base au sein de cette catégorie de la population.

Finalement, nous demandons au Conseil d'État d'étudier les voies par lesquelles de telles mesures pourraient être mises en place dans notre canton et de proposer des modalités de mise en œuvre.

Développement

Le renoncement aux soins dentaires de base a des effets colossaux en termes de santé publique. Il est malheureusement une réalité dans notre société où de nombreuses personnes ne sont pas en mesure de faire face à ces dépenses. Les personnes en situation de précarité mais dont les revenus ne permettent pas de faire appel aux prestations sociales, ou qui n'y ont pas recours, sont particulièrement concernées par cette problématique. Or, il existe relativement peu d'informations sur ces situations dans le canton de Neuchâtel, ce qui serait nécessaire pour y faire face de manière efficace.

Certaines collectivités publiques ont développé des dispositifs pour élargir l'accès aux soins dentaires de base à toute la population. Ainsi, la Fondation Point d'Eau à Lausanne bénéficie d'un soutien public et peut ainsi proposer des consultations à prix fortement réduits. Pour s'inspirer de ce type de solutions mises en place avec succès, une connaissance plus détaillée de ce qui existe déjà ailleurs est indispensable.

Au vu du contexte et à la lumière de ces informations, il sera possible d'identifier plus clairement les besoins en la matière dans notre canton et les solutions potentielles pour y faire face. Ceci pourrait passer par exemple par un soutien accru aux structures déjà existantes (telles que le Réseau santé migration et le Dispensaire des rues, qui sont cités dans le rapport du Conseil d'Etat 20.030) ou par le développement de nouvelles prestations ciblées.

Signataire : Florence Nater, présidente de la commission Santé lors de l'ancienne législature

27 août 2021

21.178
ad 20.030**Postulat du groupe libéral-radical****Prophylaxie bucco-dentaire dans le canton**

Le groupe libéral-radical demande au Conseil d'État de présenter au Grand Conseil un état des lieux exhaustif des moyens mis en œuvre au sein des communes et des cercles scolaires dans le cadre de la prévention bucco-dentaire des enfants en âge de scolarité obligatoire.

Le Conseil d'État est ensuite appelé à établir un plan directeur en vue d'harmoniser la prévention bucco-dentaire des enfants sur l'ensemble du canton.

Développement

La prévention bucco-dentaire, dans le canton, est actuellement essentiellement le fait des communes et de leurs cercles scolaires. Il existe ainsi de grandes disparités en matière d'importance et d'étendue des mesures offertes. Or, l'on sait très bien que la prophylaxie bucco-dentaire dès l'enfance permet d'éviter des problèmes importants à l'âge adulte, que ce soit au niveau de la sphère buccale, mais aussi d'ordre général, telles que les endocardites infectieuses, par exemple.

Nous souhaiterions donc obtenir un état des lieux exhaustif, sur l'ensemble du canton, des moyens offerts, ainsi que leurs coûts à charge actuellement des communes.

Partant, nous aimerions que le Conseil d'État nous propose un plan globalisé, au niveau cantonal, de prophylaxie bucco-dentaire des enfants en âge scolaire, en étroite association avec les communes. Le budget d'un tel plan ne devant pas dépasser, dans sa part cantonale, la compétence du Conseil d'État de 700'000 francs.

Premier signataire : Blaise Courvoisier.

Autres signataires : Nadia Chassot, Patricia Borloz, Armelle Von Allmen Benoit, Mary-Claude Fallet, Carine Muster, Bastian Droz, Alexis Maire, Pascale Ethel Leutwiler, Michel Zurbuchen, Boris Keller, Andreas Jurt, Sarah Curty, Ludovic Kuntzer, Lionel Rieder, Océane Taillard, Corinne Schaffner, Claudine Geiser, Cédric Haldimann, Vincent Martinez, Sloane Studer, Martial Robert-Nicoud.