



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle
de l'initiative constitutionnelle populaire cantonale
« Primes maladie : Stop à la hausse ! »**

(Du 14 février 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

PRÉAMBULE

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative constitutionnelle populaire cantonale intitulée « Primes maladie : Stop à la hausse ! ». Le texte en est le suivant :

« Les électrices et électeurs soussignés, faisant application des articles 97 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative que la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000 soit modifiée comme suit :

<i>Art. 34b Subsidés à l'assurance-maladie (nouveau) Al. 1 L'État prend des mesures pour réduire les primes de l'assurance-maladie des ménages. Les primes à la charge de ces derniers s'élèvent au maximum à 10% du revenu disponible.</i>	<i>Al. 2 Les personnes de condition modeste, notamment celles qui bénéficient de prestations complémentaires ou de l'aide sociale, ont droit à un plus haut taux de couverture des primes d'assurance maladie.</i>	<i>Dispositions transitoires Si, dans un délai de deux ans à compter de l'acceptation de l'initiative, le texte constitutionnel n'a pas été mis en œuvre, le Conseil d'État adoptera une réglementation d'exécution étendant le droit aux subsides de sorte à garantir les objectifs fixés à l'art. 34b, al. 1 et 2 cst. À cette fin, la prime de référence cantonale d'assurance maladie ne devra pas dépasser 10% du revenu déterminant unifié du ménage tel que défini par la législation cantonale en vigueur au jour de l'adoption de l'initiative. La prime de référence cantonale sera la prime standard moyenne pour une franchise de 1000 francs. Une décote de 5% est admise pour tenir compte de l'existence de modèles alternatifs. »</i>
---	--	---

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle n° 17, du 28 avril 2023, et les listes de signatures attestées ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'État dans le délai échéant le 30 octobre 2023, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 19 octobre 2023, publié dans la Feuille officielle n° 42, du 20 octobre 2023, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 8'230, 478 signatures 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 constitutionnelle populaire cantonale « Primes maladie : Stop à la hausse ! » a donc recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaire fixé à 6'000 par l'article 102 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 2000.

2. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE CONSTITUTIONNELLE 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. 109, al. 1 LDP).

Si, comme celle qui fait l'objet du présent rapport, l'initiative est conçue en la forme d'un projet rédigé, le Grand Conseil décide s'il l'approuve ou non. Le projet est alors soumis au vote du peuple accompagné ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet (art 109, al. 3 LDP).

La partie révisée de la Constitution est soumise à la sanction populaire dans un délai maximum de six mois à partir de la décision définitive du Grand Conseil et doit, pour être acceptée, réunir la majorité absolue des électrices et électeurs ayant valablement pris part à la votation (art. 109, al. 4 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. Dans ce cadre, le Grand Conseil est appelé à examiner la validité de l'initiative. Cela signifie qu'il y a lieu de se prononcer sur le respect des principes de l'unité de la matière et de rang et celui de la clarté, d'examiner si l'initiative est conforme aux normes supérieures de droit fédéral, ainsi qu'à celles des conventions intercantionales ou internationales. Enfin, il convient de mentionner que l'examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative.

3. RECEVABILITÉ

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

L'exigence du respect du principe de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, plus particulièrement, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Ainsi, cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient la citoyenne et le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit par conséquent exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque, ainsi qu'une unité de but à savoir un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 ; ATF 129 I 381, consid. 2.1).

En l'occurrence, l'initiative obéit au principe d'unité de la matière. Il existe un lien intrinsèque entre ses différentes parties qui concernent tous les subsides destinés à la couverture totale ou partielle des primes d'assurance-maladie. La première phrase de l'article 34b, alinéa 1 pose le principe de la réduction des primes. La seconde phrase fixe la part maximale du revenu disponible qui peut rester à la charge du ménage à titre de prime de l'assurance-maladie. L'alinéa 2 prévoit d'accorder un subside plus élevé à certaines catégories d'assuré-e-s. Les dispositions transitoires donnent mandat au Conseil d'État de mettre en œuvre l'initiative par voie réglementaire, dans les deux ans dès son acceptation, si la loi d'application n'a pas été adoptée dans l'intervalle.

3.2. Respect du principe de l'unité de rang

Une initiative ne peut pas tendre simultanément à l'adoption de dispositions législatives et constitutionnelles. Il serait abusif de proposer à la fois la révision de la Constitution et la législation d'application. Cette règle vient de la garantie de la liberté de vote. L'électrice ou l'électeur doit pouvoir se prononcer sur les deux questions séparément.

L'initiative qui fait l'objet du présent rapport vise à l'introduction d'un nouvel article constitutionnel accompagné de ses dispositions transitoires, à l'exclusion d'une modification d'une loi ou d'un décret. Même si les modifications proposées auraient pu l'être par une initiative législative, et qu'elles prévoient clairement des règles secondaires, on doit considérer que l'initiative remplit la condition de recevabilité prévue à l'article 97, alinéa 2, LDP. En effet, la Constitution neuchâteloise ne contient aucune définition des règles constitutionnelles admissibles¹.

3.3. Respect du principe de l'unité de forme

La demande d'initiative doit revêtir la forme d'un projet rédigé ou celle d'une proposition générale (art. 102 al. 2 Cst. NE ; art. 97 al. 3 LDP). Les formes mixtes ne sont donc pas admissibles. Si une initiative tient à la fois du projet rédigé et de la proposition générale, elle sera traitée comme une proposition générale (BGC 165/III p. 2690). Par conséquent, le respect du principe de l'unité de forme ne constitue pas une condition de recevabilité en tant que telle. C'est toutefois à ce stade qu'il sied de clarifier d'éventuelles incertitudes quant à la forme de l'initiative.

Il s'agit ici clairement d'un projet rédigé.

3.4. Respect du principe de clarté

Les électrices et électeurs doivent pouvoir identifier l'objet du scrutin avec certitude, ce qui n'est pas possible si le texte de l'initiative est équivoque ou imprécis (ATF 139 I 292, cité dans arrêt du 17.8.2023, 1C_608/2022).

En l'espèce, le texte de l'initiative ne se distingue pas par sa clarté. Si l'alinéa 1 pose clairement le principe de la limitation de la charge des primes d'assurance-maladie à un pourcentage du revenu disponible (la notion de revenu disponible étant laissée à l'appréciation du législateur), il n'en va pas de même de l'alinéa 2, qui postule un plus haut taux de couverture des primes pour les personnes de condition modeste, notamment les bénéficiaires de prestations complémentaires et de l'aide sociale. En effet, il n'est pas aisé de comprendre ce que signifie ce plus haut taux de couverture. Est-ce la prime de référence qui doit être plus élevée pour ces catégories de bénéficiaires, ou la charge de leur prime qui doit être inférieure à 10% ? Là aussi, il appartiendra à la législation de le déterminer.

¹ Stéphane Grodecki, L'initiative populaire cantonale et municipale à Genève, Schulthess, 2008, p. 107 N 369.

Quant à la disposition transitoire, elle prévoit que si le Conseil d'État doit faire appliquer ce nouvel article de la Constitution en attendant la loi d'application, la prime de référence cantonale d'assurance-maladie ne devra pas dépasser 10% du revenu déterminant unifié du ménage, ce qui n'a pas de sens. On doit interpréter cette disposition dans le sens de l'alinéa 1 de l'article 34b proposé à savoir que la charge des primes d'un ménage, basée sur une prime de référence cantonale, ne doit pas dépasser 10% de son revenu déterminant.

Bien que l'alinéa 2 soit confus et que l'alinéa 3 comporte une erreur de formulation, le contenu essentiel de l'initiative est suffisamment déterminé pour que les personnes appelées à s'exprimer sur ce texte soient à même d'en apprécier la portée. Le texte de l'initiative n'est pas incompréhensible ni contradictoire. Le nouvel article proposé vise à revoir les conditions d'octroi des subsides d'assurance-maladie, de manière à ce que la prime à charge de chaque ménage ne dépasse pas 10% du revenu disponible de celui-ci. Les dispositions transitoires qui ne s'appliquent que dans l'hypothèse où les autorités cantonales n'auraient pas légiféré dans un délai de deux ans après l'acceptation de l'initiative sont, quant à elles, plus techniques, mais font référence à des notions connues ou déterminables.

3.5. Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit fédéral et respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale (Cst.) 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. L'autorité appelée à statuer sur la validité d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 132 I 282, consid. 3.1 et les références citées). Il convient d'interpréter le texte d'une initiative sur la base des principes d'interprétation reconnus, à savoir en premier lieu, sur la teneur littérale de l'initiative (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que les déclarations des initiants, peuvent cependant être prises en considération. Parmi les différents outils d'interprétation, il convient de choisir celui qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et celui qui conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, celui qui permet une interprétation conforme au droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2 et les références citées).

À teneur de l'article 41, al. 2 de la Cst. féd., la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne soit assurée contre les conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin et du veuvage. La Confédération légifère en matière d'assurance-maladie (art. 117 Cst. féd.). La loi sur l'assurance-maladie (LAMal), du 18 mars 1994, instaure l'assurance-maladie obligatoire et fixe plusieurs missions aux cantons, notamment la réduction des primes des assuré-e-s de condition économique modeste (art. 65 et 65a). Pour les bas et moyens revenus, ils doivent réduire d'au moins 80% les primes des enfants et d'au moins 50% celles des jeunes adultes en formation (art. 65, al. 1 et 1bis). Dans ce cadre, les cantons disposent d'une grande liberté dans l'aménagement de la réduction des primes. Ils définissent notamment ce qu'il faut entendre par « *personne de condition économique modeste* »² pour arrêter une politique d'attribution de subsides de manière à couvrir tout ou partie des primes d'assurance-maladie.

L'alinéa 2 de l'initiative évoque les bénéficiaires de prestations complémentaires. Or, le subside des bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI est déterminé par la législation fédérale. La question de la conformité de l'alinéa 2 au droit fédéral pourrait donc se poser. Toutefois, étant donné sa formulation relativement floue, il peut être interprété de manière conforme au droit supérieur.

² TF, arrêt du 18.08.2022, 8C_308/2022.

Au vu de ce qui précède, on doit considérer que l'initiative est conforme au droit fédéral actuellement en vigueur.

La Confédération devrait soumettre au peuple en juin 2024 l'initiative populaire fédérale « Maximum 10% du revenu pour les primes d'assurance-maladie », déclarée valable par le parlement fédéral le 29 septembre 2023. Le parlement s'oppose à cette initiative dont il recommande le rejet et a accepté le contre-projet du Conseil fédéral après l'avoir un peu remanié. Le texte adopté consiste en une modification de la LAMal qui contraint les cantons à dépenser à titre de réduction des primes au minimum entre 3.5% et 7.5% des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins générés par les assuré-e-s résidant-e-s sur leur territoire. Il prévoit en outre que chaque canton définisse le pourcentage maximal que les primes doivent représenter par rapport au revenu disponible des assuré-e-s résidant sur son territoire.

Si l'initiative fédérale devait être acceptée par le peuple, le système de réduction des primes voulu par les initiants sera applicable dans toute la Suisse, moyennant le financement de la Confédération à raison des deux tiers, le solde restant à charge des cantons. La législation fédérale devra alors fixer les conditions d'application de même qu'éventuellement la procédure afin d'assurer un traitement uniforme dans tout le pays. Le maintien de l'initiative cantonale n'aura dès lors que peu de sens. Il est par ailleurs possible que la législation d'exécution fédérale se révèle incompatible avec l'article 34b, alinéa 2 tel que proposé par les initiants. Il est difficile à ce stade de l'anticiper.

Si l'initiative fédérale est retirée ou rejetée, et que le contre-projet indirect entre en force, celui-ci n'est pas incompatible avec l'initiative cantonale.

Au vu de ce qui précède, on doit considérer que l'initiative, qui devra ensuite être mise en œuvre dans le cadre d'un dispositif légal, peut être interprétée conformément au droit fédéral actuel comme prévisible.

S'agissant de la conformité au droit international, on doit considérer que l'initiative devra être mise en œuvre en conformité avec l'Accord, du 21 juin 1999, entre la Confédération suisse, d'une part et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP) et avec la Convention, du 4 janvier 1960, instituant l'Association européenne de libre-échange (AELE). Ces textes prévoient l'interdiction de la discrimination qui impose que les assuré-e-s qui résident dans un État membre de l'UE ou de l'AELE et qui sont assurés en Suisse (assuré-e-s de l'UE), soient traités de la même manière que les assuré-e-s qui résident en Suisse. Dès lors, les assuré-e-s de l'UE, pour lesquels la réduction des primes est du ressort des cantons (art. 65a LAMal), devront eux aussi bénéficier de la réduction des primes si leur prime dépasse les 10% de leur revenu disponible.

3.6. 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 que la jurisprudence, même à défaut de disposition expresse. Il a pour fondement le fait de ne pas organiser de votation 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, la mise en place d'un nouveau système d'attribution des subsides conforme à la disposition constitutionnelle proposée est réalisable. À titre d'exemple, le Canton de Vaud a mis en place un système similaire. Il prévoit dans un premier temps l'octroi d'un subside ordinaire calculé en fonction du revenu déterminant selon des tables arrêtées annuellement. Après ce premier examen, un second calcul est effectué pour déterminer le droit à un subside spécifique qui est octroyé si le total des primes d'assurance-maladie dépasse 10% du revenu déterminant unifié, en tenant compte d'un éventuel subside ordinaire.

Même si l'alinéa 2 de l'initiative n'est pas très clair, il est secondaire au premier alinéa, et l'on peut en capter l'esprit et l'intention générale, si bien que sa mise en œuvre n'est pas impossible.

4. 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 constitutionnelle populaire cantonale « Primes maladie : Stop à la hausse ! ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

Veillez croire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, à l'expression de nos sentiments distingués.

Neuchâtel, le 14 février 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUX

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative
constitutionnelle populaire cantonale « Primes maladie : Stop à
la hausse ! »

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu les articles 100 et 102 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 ;

vu la proposition du Conseil d'État, du 14 février 2024,

décède :

Article unique L'initiative constitutionnelle populaire cantonale « Primes maladie : Stop à la hausse ! », conçue sous la forme d'un projet rédigé, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente, Le/la secrétaire général-e,