



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

Madame la Conseillère fédérale
Elisabeth Baume-Schneider
Cheffe du Département fédéral de l'intérieur
Inselgasse 1
3003 Berne

Par courrier et courriel (en versions word et pdf) :
aufsicht-Krankenversicherung@bag.admin.ch et
gever@bag.admin.ch

Réf. : 23_COU_7277

Lausanne, le 6 mars 2024

Réponse à la Consultation fédérale (CE) Modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (assurance-maladie des personnes détenues)

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud vous remercie de l'avoir consulté sur le projet cité en titre et vous fait part, ci-après, de sa détermination, à l'issue d'une consultation interne de ses services et des entités externes potentiellement concernées.

1. Généralités

De manière générale, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud salue l'évolution proposée par le Conseil fédéral et accueille favorablement la révision prévue de la LAMal ayant pour objectif d'introduire l'obligation de s'assurer pour les personnes détenues en Suisse qui n'ont pas de domicile en Suisse. En effet, l'obligation de s'assurer supplantera les différentes réglementations cantonales relatives au financement de prestations médicales ou de soins destinées à ce groupe de personnes. Cela permet de garantir de manière uniforme l'accès aux prestations du système de santé pour les personnes détenues sans domicile en Suisse. Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud précise encore que la mise en œuvre doit être neutre financièrement et n'engendrer aucune complication administrative.

Font exception à ces nouvelles réglementations les personnes détenues qui, pendant la durée de leur détention, restent légalement assurées contre la maladie dans un Etat de l'UE/AELE et possèdent une carte européenne d'assurance-maladie (CEAM) valide. Les coûts sont pris en charge par l'intermédiaire de l'entraide internationale en matière de prestations.

Il est également important que les compétences et responsabilités des cantons soient clairement identifiées et attribuées à un seul canton pour éviter des accords coûteux entre différents cantons. Dans ce cadre, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud préconise de retenir la compétence du canton de jugement ou de celui dont la personne détenue dépend pour la gestion de l'assurance (affiliation, sortie).

Par ailleurs, bien que les modifications présentées soient pertinentes, différents points nécessitent des éclaircissements, des précisions, voire des suggestions de modifications. Il convient notamment de préciser les notions de personnes détenues (pt. 2.1) et de remise en liberté (pt. 2.2). Des remarques quant à la limitation du choix de l'assureur et de la forme d'assurance (pt. 3) ainsi que du choix du fournisseur de prestations et prise en charge des coûts seront apportées (pt. 4). Par ailleurs, un ancrage législatif est sollicité concernant le délai de 3 mois avant l'assurance des personnes détenues sans domicile en Suisse (pt. 5). Des remarques sont également articulées s'agissant du canton responsable du contrôle de l'obligation de s'assurer (pt. 5) et s'agissant de la compétence des cantons (p. 6). Finalement, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud s'écarte de la proposition du Conseil fédéral concernant l'extension de la modification de la LAMal pour les personnes détenues domiciliées en Suisse. Il souhaite également que les contrats-cadre puissent être conclus aux mêmes conditions que ceux prévus par la Loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), notamment concernant la compensation des risques (pt. 7).

2. Notions – demande de précisions

2.1 Personnes détenues

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud relève que la notion de personne détenue devra être précisée car une personne peut rester sous main de justice tout en étant hors d'un établissement pénitentiaire (placement en établissements psychosociaux médicalisés (EPSM) par exemple ou libération conditionnelle avec des conditions).

2.2 Remise en liberté

Selon la compréhension du Conseil d'Etat du Canton de Vaud, la notion de « remise en liberté » concerne la libération définitive de la peine ou de la mesure, étant précisé qu'une libération conditionnelle (à savoir que la personne est toujours sous main de justice mais vit dans la communauté avec des conditions à respecter tels qu'un suivi social ou médical) n'est pas visée. Toutefois, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud sollicite des précisions complémentaires quant à cette notion qui n'est pas explicitée dans le rapport explicatif.

3. Limitation du choix de l'assureur et de la forme d'assurance

S'agissant des personnes non domiciliées en Suisse, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud soutient le fait que les cantons puissent limiter le choix de l'assureur et de la forme d'assurance des personnes détenues pour la durée de leur détention (art. 4b al. 1 en lien avec l'art. 7 al. 9 P-LAMal). Cependant, cette solution est rejetée pour les personnes détenues qui sont domiciliées en Suisse. En effet, elle ne tient pas suffisamment compte de leur situation et entraînerait, en sa forme actuelle, une charge d'exécution considérable chez les assureurs-maladie et les cantons.

Il serait toutefois judicieux de pouvoir modifier le modèle d'assurance en cours d'année pour les personnes qui seraient déjà assurées en vertu de la LAMal. Référence est faite à la proposition de modification de l'OAMal sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie, dont un volet est consacré au changement

d'assurance en cours d'année civile, pour laquelle la consultation fédérale échoit au 1^{er} février 2024 ([Procédures de consultation en cours | Fedlex \(admin.ch\)](#)).

4. Choix du fournisseur de prestations et prise en charge des coûts

Le Tribunal fédéral ayant dans le passé établi que les personnes détenues n'ont en principe pas le droit de choisir librement leur médecin, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud salue le fait que cela soit à présent également stipulé dans la LAMal (art. 41 al. 5). En outre, il est considéré que la limitation du choix du fournisseur de prestations ne requiert pas de réglementation normative supplémentaire à l'échelle cantonale ni n'implique que le canton limite explicitement le choix de l'assureur et/ou la forme d'assurance pour les personnes détenues.

5. Délai de 3 mois avant l'assurance des personnes détenues sans domicile en Suisse

Conformément au rapport explicatif (p. 11), la réglementation prévue au niveau de l'ordonnance vise à ce que les autorités disposent d'un délai de trois mois avant que les personnes détenues sans domicile en Suisse ne doivent être assurées, ce par analogie avec l'art. 3, al. 1, LAMal. Par conséquent, les personnes qui sont remises en liberté dans les trois premiers mois et ne bénéficient pas de prestations LAMal pendant leur incarcération ne sont pas tenues de s'assurer. Dans l'optique d'une mise en œuvre de la loi aussi pratique et efficace que possible ainsi que du rapport coûts/bénéfices, cette réglementation est fort souhaitable. Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud souhaite que ladite réglementation – également par analogie à l'art. 3, al. 1, LAMal – soit ancrée déjà au niveau législatif fédéral.

6. Canton compétent

6.1. Contrôle de l'obligation de s'assurer

Dans la mesure où le Canton de Vaud, du fait notamment de la surpopulation, privilégie les transferts de personnes détenues dans d'autres cantons, **il est important de retenir la compétence du canton de jugement** ou de celui dont la personne détenue dépend pour l'affiliation à l'assurance. En principe, c'est le même canton sous réserve de cas particuliers (personnes condamnées dans plusieurs cantons et déléguant à un seul canton l'exécution de l'ensemble des peines) qu'il s'agirait de régler via une ordonnance ou entre cantons. Cette option serait par ailleurs compatible avec les principes du concordat latin en matière de frais médicaux (art. 24 du concordat latin sur la détention pénale des adultes du 10 avril 2006).

6.2. Financement résiduel des soins de part cantonale en cas d'hospitalisation

Concernant l'art. 25a, al. 5, art. 49a et art. 65, al. 1^{er} P-LAMal, pour les personnes détenues sans domicile en Suisse et assurées sur la base de l'art. 3, al. 3, let. c, P-LAMal,

le canton qui a ordonné la détention est compétent en matière de financement résiduel des soins et de part cantonale en cas d'hospitalisation. Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud salue cette réglementation qui apporte plus de clarté.

7. Modification de la LAMal étendue aux personnes détenues domiciliées en Suisse

7.1 Prise de position du Conseil d'Etat du Canton de Vaud

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud rejette le fait que la présente modification de la LAMal soit étendue aux personnes détenues qui sont domiciliées en Suisse et demande à ce que ces personnes conservent l'affiliation existante auprès de l'assureur, comme à l'heure actuelle. En effet, selon le rapport explicatif, la plupart des personnes détenues sont remises en liberté après moins de 90 jours. Si l'affiliation des personnes détenues domiciliées en Suisse auprès de leur ancien assureur prend fin lors de la mise en détention en vertu de la loi (art. 7, al. 9, P-LAMal) et qu'une nouvelle affiliation doit être conclue à la remise en liberté, il en résulte une charge administrative importante pour les assureurs-maladie.

A ce titre, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud envisage de procéder par analogie à la pratique s'agissant de l'application de la loi vaudoise du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étranger (LARA ; RS 142.21) et de recourir, par délégation, à l'établissement d'un contrat-cadre, en faisant appel aux services d'un courtier en charge de gérer l'effectif des personnes concernées, soit les personnes détenues non domiciliées en Suisse.

Le Conseil d'Etat du Canton de Vaud demande que ce contrat-cadre puisse être conclu aux mêmes conditions que celles prévues par la LAsi, en particulier concernant la compensation des risques. En effet, selon les caractéristiques démographiques de la population concernée, le montant dû par l'assureur au titre de la compensation des risques représenterait au moins autant que le remboursement des prestations. Si bien que le coût du contrat-cadre serait largement supérieur aux coûts actuellement payés directement par le canton. Dès lors, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud demande que la catégorie d'assurés visée soit exclue de la compensation des risques par l'Ordonnance sur la compensation des risques dans l'assurance-maladie (OCoR ; RS 832.112.1), au même titre que les requérants d'asile et les personnes à protéger.

Par ailleurs, les données sur des poursuites ou sanctions pénales et administratives font partie des données sensibles (art. 5, let. c, ch. 5, loi fédérale sur la protection des données [LPD]). De ce fait, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud estime que les assureurs-maladie de personnes domiciliées en Suisse n'ont en principe pas le droit de savoir si elles sont détenues. Ceci vaut particulièrement si elles sont par exemple placées en détention provisoire pour une courte période seulement avant d'être remises en liberté.

Au vu des considérations qui précèdent, les modifications suivantes de l'art. 4b en lien avec l'art. 7, al. 9, P-LAMal sont proposées :

art. 4b Choix de l'assureur et de la forme d'assurance pour les personnes détenues **qui n'ont pas de domicile en Suisse.**

¹ Les cantons peuvent imposer aux personnes détenues **non domiciliées en Suisse** une limitation du choix de l'assureur et de la forme d'assurance pour la durée de la détention. La compétence revient au canton dans lequel la personne est incarcérée.

² Ils peuvent notamment limiter le choix de la forme d'assurance à une forme d'assurance destinée exclusivement aux personnes détenues **non domiciliées en Suisse.**

³ Le Conseil fédéral peut fixer les critères selon lesquels le choix de l'assureur et de la forme d'assurance peut être limité.

Art. 7, al. 9

⁹ ~~Si le canton dans lequel la personne est incarcérée limite le choix de l'assureur en vertu de l'art. 4b, l'affiliation de la personne détenue auprès de son ancien assureur prend fin lors de la mise en détention.~~ L'affiliation prévue pour les personnes détenues non domiciliées en Suisse prend fin au moment où la personne détenue est remise en liberté. Le Conseil fédéral fixe les conditions auxquelles un changement d'assureur a lieu en cas de transfert d'une personne détenue **non domiciliée en Suisse** dans un autre canton.

7.2 Subsidiairement

S'il est établi que l'affiliation particulière auprès d'un assureur pour les personnes détenues s'appliquera aux personnes domiciliées en Suisse également (le projet actuel de l'art. 4b et de l'art. 7, al. 9 est maintenu), alors le Conseil d'Etat du Canton de Vaud demande subsidiairement à ce que l'affiliation auprès de l'ancien assureur soit simplement suspendue et non pas close (solution analogue visée à l'art. 3, al. 4, LAMal). Pour les personnes domiciliées en Suisse, toute suspension et réadmission dans l'assurance (la forme d'assurance) prescrite ou dans le contrat-cadre spécifique n'auront en outre lieu que si la détention dure plus de 90 jours ou s'il y a demande de prestations LAMal au cours des 90 premiers jours. Dans ces cas, l'ancienne assurance sera suspendue de manière rétroactive au premier jour de l'incarcération et la personne détenue sera admise à partir de ce jour dans l'assurance (la forme d'assurance) prescrite ou dans le contrat-cadre spécifique. À la remise en liberté, la suspension sera levée et l'ancienne affiliation auprès de l'assureur reprendra. Il est ainsi possible de garantir facilement et rigoureusement le respect de l'obligation de s'assurer des personnes détenues et domiciliées en Suisse.

7.3 Points à régler

Si, contrairement à la proposition du Conseil d'Etat du Canton de Vaud et à la demande subsidiaire, le projet actuel de l'art. 4b et de l'art. 7, al. 9 est maintenu, il y a en outre lieu de régler les points suivants.

7.3.1 Inégalités de traitement

L'art. 7, al. 9, P-LAMal prévoit que l'affiliation de la personne détenue auprès de son ancien assureur prend fin lors de la mise en détention en vertu de la loi et qu'une nouvelle assurance doit être conclue à la remise en liberté. A la lecture du présent projet, ceci s'applique également aux personnes ayant des arriérés de primes et/ou une participation aux coûts auprès de l'assureur initial. Pour les personnes non détenues, un changement d'assurance n'est pas possible dans ces circonstances. Dès lors, comment justifier une telle inégalité de traitement ?

7.3.2 Assurance sans interruption

L'art. 7, al. 5, LAMal garantit qu'une personne ne peut se retrouver sans protection d'assurance lors du changement d'assureur : l'affiliation auprès de l'ancien assureur ne prend fin que lorsque le nouvel assureur lui a communiqué qu'il assure l'intéressé sans interruption de la protection d'assurance. Pour les personnes détenues, il convient également de créer une disposition légale qui garantisse qu'elles restent assurées sans interruption à la remise en liberté. Dans sa lettre d'information datant du 15 décembre 2022, l'OFSP formule au chiffre 4 des recommandations à l'attention des assureurs LAMal, des cantons et de l'Institution commune LAMal concernant les personnes assurées qui ne sont plus domiciliées dans le champ territorial des activités de leurs assureurs et ne choisissent pas de nouvel assureur bien que restant soumises à l'assurance obligatoire des soins (AOS). La situation des personnes remises en liberté et domiciliées en Suisse est identique à celle de ces personnes ayant déménagé : elles ne peuvent pas rester chez l'assureur après leur remise en liberté, mais doivent toujours être assurées. Pour ces deux groupes de personnes, il convient de créer une base légale dans la LAMal conformément au contenu de ces recommandations.

7.3.3 Précision de coordination en cas de cessation de l'affiliation

Le rapport explicatif n'indique pas qui doit informer qui de la cessation de l'affiliation auprès de l'assureur. Concernant l'art. 7, al. 9, P-LAMal, le rapport explicatif mentionne : « *L'ancien assureur doit informer le nouvel assureur du changement survenu en raison de l'incarcération (p. 12).* » Cependant, aucune base légale régissant cette obligation de notification de l'assureur (par analogie à l'art. 7, al. 5, LAMal) n'est prévue. En outre, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud estime qu'il n'apparaît pas clairement qui est « l'ancien assureur ». S'il est sous-entendu ici qu'il s'agit de l'assureur avant la mise en détention, alors il n'est pas clair comment l'ancien assureur peut être informé de la mise en détention de la personne assurée. S'il est sous-entendu ici que « l'ancien assureur » est celui pendant la détention, dès lors comment peut-il savoir qui est le nouvel assureur ? Par conséquent, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud demande au Conseil fédéral d'éclaircir ce point de manière détaillée.

Indépendamment des considérations précédentes, il convient de veiller à ce que plusieurs cantons également puissent fixer communément une (forme d') assurance, en particulier dans le cadre des concordats sur l'exécution des peines.

8. Conclusions

En conclusion, le Conseil d'Etat du Canton de Vaud est favorable, sur son principe, au projet de modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) (assurance-maladie des personnes détenues), sous réserve des éléments précités, pour lesquels il attend du Conseil fédéral une prise en compte dans la modification légale proposée, respectivement une réponse écrite détaillée.

Tout en vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE



Christelle Luisier Brodard

LE CHANCELIER a.i.



François Vodoz

Copies

- Parties consultées
- DSAS, DGCS
- Office des affaires extérieures