

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant a) création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées; 2) Centres de gériatrie; b) détermination des modalités de couverture du prix de pension ou de la prestation fournie au bénéficiaire âgé dans les centres, foyers et services, publics ou privés au Luxembourg

Par dépêche du 22 mai 1997, Madame le Ministre de la Famille a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Grâce au progrès des sciences exactes et notamment de la médecine, la longévité humaine ne cesse de croître. Parallèlement, suite à l'industrialisation et à l'éclatement des familles, augmente incessamment aussi le nombre des personnes âgées, isolées, qui, en raison du déclin de leurs forces et de leurs facultés, ne sauraient être abandonnées à leur sort, mais doivent être prises en charge par des établissements répondant à leurs besoins.

Pendant longtemps, l'Etat n'a pas considéré comme un de ses devoirs de s'occuper de ce qu'on est convenu de désigner par le "*troisième âge*", abandonnant à l'initiative privée de prendre soin des personnes âgées devenues invalides ou incapables. Les premiers à offrir gîte et couvert, et le cas échéant les soins nécessaires aux vieilles personnes furent les congrégations religieuses, suivies, souvent avec recours aux services des premières, par certaines municipalités plus tôt confrontées au problème de l'isolement des vieux que les communes rurales aux "*grandes*" familles réunissant trois ou quatre générations sous un même toit.

L'évolution de la société au cours des derniers 150 ans a pour effet que, d'une part, le nombre des personnes âgées devenant dépendantes ne cesse de croître, tandis que, d'autre part, le nombre des vocations et des familles prêtes ou capables de s'en occuper ne cesse de diminuer. Ce n'était donc qu'une question de temps de voir l'Etat acculé à reconnaître comme un devoir de la solidarité nationale la par-

ticipation active, et financière notamment, à la solution du problème de l'hébergement des personnes âgées.

En 1950, le gros de la reconstruction et de la réparation des dégâts causés par la Seconde Guerre Mondiale étant achevé, le législateur a autorisé le gouvernement à "*faire procéder à la construction de maisons de retraite*".

Quarante-cinq ans après, l'Etat est propriétaire de 10 de telles maisons, actuellement désignées comme "*Centres intégrés pour personnes âgées (CIEPA)*", qui, avec un total de 885 lits, représentent environ le tiers de l'ensemble de l'offre, les communes y contribuant avec 665 lits, et des organismes privés, dont les Congrégations, avec 1302 lits.

Quoique l'exposé des motifs joint au projet ne fournisse pas de données chiffrées à ce sujet, il paraît évident que le total actuel de 2850 lits est insuffisant face à la demande (longues listes d'attente) et le deviendra de plus en plus au regard des besoins croissants, à moins qu'un grand effort en la matière ne soit fait dans les prochaines années.

Or, des maisons appartenant à l'Etat, deux seulement disposent d'un statut légal: le Centre du Rham et la maison de soins de Vianden. Pour toutes les autres, la loi budgétaire annuelle doit autoriser les crédits de fonctionnement.

Afin de mettre un terme à cette situation anormale, le premier but du projet de loi sous avis est de conférer un statut légal aux CIEPA qui n'en ont pas, et de reprendre sous le même statut le Centre du Rham et la maison de soins de Vianden.

1. Superstructure

Pour atteindre ce but, le projet propose la création de deux établissements publics, l'un appelé à gérer les CIEPA et le second les Centres de gériatrie (CG).

A ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit de répéter quelques réflexions déjà itérativement présentées, à

savoir, en premier lieu, que la transformation d'administrations et de services étatiques en établissements publics semble répondre à un phénomène de mode plutôt qu'à une nécessité établie, les buts essentiels prétextés pouvant, dans la plupart des cas, facilement être atteints par d'autres moyens.

Ainsi, la Chambre se demande si le recours aux principes de gestion "*privés*" se justifie dans le cas où l'établissement concerné n'a pas pour mission essentielle de poursuivre des buts commerciaux, comme une banque, ou la poste. En effet, la question se pose - la Chambre l'a d'ailleurs déjà soulevée dans son avis du 15 février 1996 sur le projet de loi portant création d'un établissement public dénommé "*centre neuropsychiatrique*" - de savoir à qui servirait, en fin de compte, la "*privatisation*" proposée: aux pensionnaires? guère, puisqu'elle n'a aucun impact sur leur hébergement ou leur traitement; au personnel? les uns continueront leur service sous leur statut actuel, les nouveaux seraient rémunérés selon une convention collective qui - selon l'usage - serait une copie plus ou moins conforme de la grille des traitements des fonctionnaires de l'Etat.

Comme les frais de fonctionnement de l'établissement public resteront en fin de compte de toute façon à charge du budget de l'Etat, il n'y a donc aucune raison pour procéder à la "*privatisation*" visée, et la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut s'y rallier.

Le projet sous avis soulève par ailleurs une autre question: pourquoi faudrait-il deux établissements distincts alors que les attributions du premier concernent celles du second? En effet, les CIEPA, selon leurs missions nouvelles, sont obligés à garder le pensionnaire une fois admis, même s'il devient un cas nécessitant des soins permanents. Les CIEPA sont donc partiellement aussi des centres de gériatrie et ils doivent disposer des installations ad hoc et du personnel spécialement qualifié. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime-t-elle, à titre subsidiaire, qu'un seul et même établissement suffit pour gérer tant les CIEPA que les CG. L'argument selon lequel la compétence ministérielle dicterait la division ne semble guère pertinent. Si le projet attribue au Ministre de la Santé la surveillance des CG, il devrait également attribuer au même ministre compétence pour les pensionnaires des CIEPA devenant cas

de soins. Or, ceux-ci restent sous la "*tutelle*" du Ministre de la Famille. La division n'est donc qu'artificielle. D'ailleurs, les deux ministères peuvent être représentés au conseil d'administration de l'établissement public, où ils prendront influence sur le détail des décisions intéressant plus particulièrement respectivement la Famille ou la Santé.

2. Statut du personnel

Dans ce contexte se pose d'emblée le problème du statut prévu. Le Centre du Rham et la maison de soins de Vianden sont actuellement des services publics dépendant directement du Gouvernement et encadrés par des fonctionnaires de l'Etat. Le projet prévoit tant la décentralisation - en créant des établissements publics autonomes, sous réserve de la tutelle usuelle - que la "*privatisation*" du personnel, en insistant, contrairement à ce qui a été le cas pour d'autres services décentralisés, que non seulement l'établissement est à gérer suivant les règles commerciales, mais que son personnel également sera engagé sous contrat de droit privé, sous réserve des droits acquis des fonctionnaires et employés de l'Etat en place. Les annexes du projet soulignent le pourquoi de ce choix: la comparabilité des frais de pension, afin de pouvoir garantir à tout demandeur, quelle que soit sa situation de revenu ou de fortune, un prix de pension comparable, sinon identique, qu'il s'adresse à un centre agréé des secteurs étatique, communal ou privé, tous devant offrir des services comparables ainsi que la garantie de la prise en charge par le Fonds National de Solidarité de l'éventuelle différence entre le revenu disponible du pensionnaire et les frais réels de sa prise en charge. Sans cette approche du problème, il y aurait le risque d'une scission de l'offre de la prise en charge en deux, voire trois strates, suivant la situation de fortune des demandeurs.

La Chambre, qui a la défense des intérêts moraux et matériels des fonctionnaires et employés publics comme mission légale, ne peut évidemment applaudir à cette mesure.

Aussi se prononce-t-elle catégoriquement, en renvoyant aux arguments développés sub "*Superstructure*" ci-avant, contre la transformation du statut du personnel en un régime de service de droit privé.

Dans ce contexte, il reste à signaler, également à titre subsidiaire, que le chapitre 4 des dispositions transitoires, qui perdront leur raison d'être après le départ du dernier bénéficiaire, doit trouver sa place logique à la fin du texte et qu'il doit être précédé de l'actuel chapitre 5 concernant les modalités de couverture des frais, qui garderont leur validité au-delà du départ du dernier fonctionnaire ou employé de l'Etat.

3. Intervention du Fonds National de Solidarité

Pour garantir à toutes les institutions, publiques ou privées, qui accueillent dans notre pays des personnes âgées, des recettes permettant de couvrir les dépenses courantes, le projet sous avis prévoit que la part du prix des prestations fournies qui ne peut pas être supportée par le pensionnaire, sera prise en charge par le Fonds National de Solidarité.

Actuellement, ce déficit peut être pris en charge par l'office social de la commune du domicile du pensionnaire sans qu'il existe cependant un droit. L'office social est libre de couvrir le déficit ou d'en refuser la prise en charge. En cas de refus, le déficit doit être supporté soit par la famille de la personne âgée soit par la maison de retraite.

La solution proposée dans le présent projet, consistant à faire supporter ce déficit par le Fonds National de Solidarité, doit, selon les auteurs du projet, assurer le même traitement pour toutes les personnes âgées et conduire à simplifier les procédures administratives pour l'utilisateur.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est en mesure de marquer son accord avec les dispositions du chapitre 5 du projet. Elle voudrait cependant présenter quelques remarques au sujet du texte des articles 23 à 36, qui sont repris quasi textuellement de la loi modifiée du 30 juillet 1960 concernant la création d'un Fonds National de Solidarité.

Les ressources de la fortune sont déterminées par la conversion en rente viagère immédiate de la valeur globale de la fortune au moyen de multiplicateurs à arrêter par règlement grand-ducal. Cette opération permet de dégager une recette fictive qui ne met cependant pas

la personne âgée en mesure de couvrir le prix de pension dans une maison de retraite. Est-ce qu'elle sera obligée d'aliéner ses biens immobiliers ou mobiliers avant de pouvoir bénéficier d'une participation financière du Fonds National de Solidarité?

Quant à la maison qui est habitée par le requérant, elle n'est pas comptée pour la détermination du revenu. Comment le requérant peut-il encore habiter sa maison s'il est pensionnaire dans une maison de retraite ou de gériatrie?

Une remarque analogue doit être faite en ce qui concerne la prise en considération de l'obligation alimentaire. D'après le texte, il est tenu compte, dans la mesure des dispositions prévues à l'article 27, des aides alimentaires prévues par le code civil. Est-ce que les personnes âgées doivent faire fixer ces aides par le tribunal?

Si les enfants refusent de verser une aide pour couvrir le prix de pension, qui supportera le déficit qui en résultera pour l'institution hébergeant la personne âgée? Ne faut-il pas craindre que de nombreux procès viendront troubler la bonne entente et la paix dans les familles?

C'est sous la réserve expresse des observations et propositions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet le présent avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).

Luxembourg, le 19 août 1997.

Le Secrétaire,

G. MULLER

Le Président,

J. DALEIDEN