

# A V I S

## **de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics**

sur

**le projet de loi portant modification de la loi du 23 décembre 1998 autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique aux usagers des centres intégrés, maisons de soins, centres socio-gérontologiques et foyers de jour psychogériatriques**

Par dépêche du 19 juin 2002, Madame le Ministre de la Famille, de la Solidarité Sociale et de la Jeunesse a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé. Conjointement avec ce projet de loi, la Chambre a été saisie d'un projet de règlement grand-ducal qui a pour objet de fixer les mesures d'exécution relatives aux articles 3, 4, 5, 10, 11, 16 et 18 de la future loi.

Le projet de loi a pour objet de modifier la loi du 23 décembre 1998 autorisant le Fonds national de solidarité à prendre en charge une part du prix des prestations dans les structures d'accueil pour les personnes âgées qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour supporter elles-mêmes toutes ces prestations.

Bien que cette loi n'ait que quatre ans, le Gouvernement propose tout un ensemble de modifications qui visent à changer d'une façon significative le texte de 1998. Les nouvelles mesures, qui, selon les auteurs du texte, seraient prises "*afin de simplifier les procédures et d'éviter toute confusion au niveau de l'application des textes*", n'apportent guère pour les bénéficiaires des améliorations. Bien au contraire, le nouveau texte deviendra plus restrictif et donc moins favorable pour eux.

Ainsi, le projet prévoit notamment:

- un délai de séjour minimal de 60 jours en institution pour pouvoir bénéficier des prestations;
- la suppression des prestations pour les personnes accueillies en foyer de jour;
- l'introduction de critères dits de qualité non définis par la loi;
- l'aménagement d'un nouveau système plus compliqué en vue du calcul de la participation du Fonds national de solidarité.

Les auteurs du projet n'ont pas exposé d'une façon convaincante les insuffisances des textes actuels exigeant les adaptations qu'ils proposent. Aussi la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut-elle donner son approbation à ce projet. A titre subsidiaire, elle commente toutefois ci-après les dispositions de ceux des articles qui prêtent à critique.

### **Examen des articles**

#### **ad article 1<sup>er</sup>**

Cet article définit la prestation, dénommée "*le complément*", à fournir par le Fonds national de solidarité en faveur des personnes vivant dans l'une des institutions énumérées à l'article 2. La prestation doit couvrir la différence entre le prix à payer, correspondant au coût des prestations, et les revenus ou les ressources du bénéficiaire.

Le texte reprend les dispositions actuellement en vigueur, mais supprime les termes "*sans que le montant du complément ne puisse dépasser le maximum prévu à l'article 4*".

Cette suppression est motivée par un "*changement d'optique*" qui s'imposerait "*en vue de simplifier les procédures, d'éviter toute confusion au niveau de l'application des textes et de contribuer à plus de transparence en matière de fixation des prix*".

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas partager cette approche nouvelle. Les auteurs du projet, tout en affirmant la nécessité de ce changement, restent en défaut d'étayer

leurs affirmations par des développements plus soutenus et surtout par des exemples concrets.

Par ailleurs, même si la loi modifie les modalités pour la détermination du complément, elle doit fixer un montant maximum jusqu'à concurrence duquel le FNS peut intervenir dans le coût des prestations. En ne fixant aucune limite, les prestations à charge du Fonds - qui proviennent en majeure partie de la dotation prévue au budget de l'Etat - pourraient être relevées sans être fixées par la loi.

Une telle façon de procéder permettrait soit au Fonds soit au Gouvernement de décréter librement des charges qui peuvent grever le budget de l'Etat pour plus d'un exercice, ce qui serait contraire à l'article 99 de la Constitution. Le Conseil d'Etat s'est toujours opposé formellement à des dispositions pareilles, et la Chambre se rallie à cet avis.

### **ad article 2**

Cet article apporte au point 1° de l'article 2 de la loi la précision que les personnes y visées doivent être admises pour au moins soixante jours consécutifs dans l'une des institutions y énumérées. Le commentaire ne livre aucune explication motivant cette modification à caractère restrictif.

La mesure est compréhensible: on vise à écarter les personnes séjournant dans l'un des établissements énumérées pendant un délai réduit, notamment durant les vacances. Le texte pourrait également être interprété en ce sens que pour tous les séjours les premiers soixante jours ne sont pas pris en charge par le Fonds national de solidarité.

Si le séjour est inférieur à soixante jours, il est préférable de se faire admettre dans un hôpital comme cas de simple hébergement. Pour ce dernier séjour, il n'existe pas de période pendant laquelle le complément n'est pas dû. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'est pas convaincue du bien-fondé d'un traitement différent suivant que les personnes visées séjournent dans un établissement prévu au point 1° de l'article 2 ou dans un hôpital.

Ensuite, le nouveau texte proposé pour l'article 2 ne retient plus dans l'énumération des établissements les foyers de jour. Comme aucune explication n'est fournie à ce sujet, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics demande de réinscrire lesdits foyers de jour dans le texte de l'article 2.

### **ad article 3**

L'article 3 définit d'abord à l'alinéa 1<sup>er</sup> le champ d'application de la loi, qui couvre toutes les prestations de l'accueil gérontologique dans la mesure où celles-ci ne sont pas prises en charge par les assurances sociales.

A l'alinéa 2, les auteurs du projet précisent qu'un règlement grand-ducal doit définir les prestations obligatoires qui sont à répartir d'une manière forfaitaire dans le prix de base mensuel ou dans un supplément mensuel déterminé selon les besoins personnels du bénéficiaire.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que ce texte manque de précision. En plus, il semble être contradictoire en affirmant à l'alinéa 1<sup>er</sup> que toutes les prestations, donc sans exception, sont couvertes par la loi alors que l'alinéa 2 en abandonne la définition à un règlement grand-ducal.

L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit donc que "*sont concernées ... toutes les prestations de l'accueil gérontologique, non couvertes par les prestations des assurances sociales*". Il faut d'abord relever que le mot "*prestations*" est utilisé dans deux acceptions différentes visant une fois les fournitures de biens et de services et une autre fois le versement ou le remboursement d'une somme d'argent.

Le texte ne parle que des "*prestations des assurances sociales*". Ne sont donc pas considérées les prestations prises en charge par des organismes publics ou privés qui ne relèvent pas de ce qu'on désigne sous le terme d'"*assurances sociales*", telles les prestations d'une oeuvre de secours mutuels ou d'une assurance privée. S'il n'est pas dans les intentions des auteurs du projet d'exclure ces prestations, il faudrait prévoir pour l'alinéa 1<sup>er</sup> une autre rédaction. La Chambre propose le texte suivant:

*"Pour le calcul du complément, sont prises en compte toutes les prestations fournies dans le cadre de l'accueil gérontologique dans la mesure où ces prestations ne sont pas prises en charge en vertu d'une autre disposition légale ou contractuelle."*

Le champ d'application étant ainsi défini, l'alinéa 2 doit se limiter à préciser les prestations obligatoires et les prestations individuelles. Ce texte peut être rédigé comme suit:

*" Un règlement grand-ducal détermine les prestations obligatoires ...",*

la suite du texte restant inchangée.

Quant au dernier alinéa de cet article, qui prévoit que les prestations à compétence personnelle sont exécutées soit sur la constatation du service soit à la demande de l'utilisateur, cette façon de procéder peut aboutir à des contestations entre le service et l'utilisateur. Quid si l'utilisateur demande des prestations dont le service estime qu'elles ne sont pas nécessaires? La Chambre propose de donner à cet alinéa la rédaction suivante:

*"Les prestations prévues au point b) ci-avant sont fournies par décision du service en charge en accord avec l'utilisateur".*

#### **ad article 4**

L'article 4 constitue une disposition nouvelle créant la base légale pour prévoir des critères de qualité à déterminer par règlement grand-ducal. Tout en acceptant le principe de l'introduction du critère de qualité dans le cadre de l'accueil gérontologique, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics émet des réserves formelles sur la façon dont ces critères sont introduits.

Etant prévus dans le présent projet de loi, ces critères ne sont applicables que dans la mesure où le Fonds national de solidarité intervient dans la prise en charge du prix dans l'accueil gérontologique. Les centres intégrés, maisons de soins et autres établissements ne

sont donc pas tenus de respecter ces critères de qualité pour les personnes admises pour lesquelles le FNS n'intervient pas.

Si les auteurs du projet ont l'intention de réserver à ces critères une application générale, il échoit de prévoir ces critères dans le cadre de la loi du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes oeuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique.

Une autre critique concerne la formulation sommaire de l'article 4 qui n'énonce que le principe de l'application de critères de qualité et qui abandonne toute la matière à un règlement d'exécution.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis que la loi doit elle-même énumérer les différents critères à appliquer, critères qui figurent à l'article 2 du projet de règlement grand-ducal joint au projet de loi et qui sont:

- la dimension et l'équipement sanitaire du logement;
- les effectifs du personnel d'encadrement;
- l'évaluation des mesures d'assurance-qualité.

#### **ad article 5**

Même si les dispositions de cet article sont la suite des nouvelles dispositions prévues à l'article 3, les auteurs du projet auraient bien fait de donner des explications plus explicites à l'aide de quelques exemples.

#### **ad articles 6 à 9**

Ces dispositions n'appellent pas de commentaire de la part de la Chambre.

#### **ad article 10**

Les mesures prévues à l'article 10 doivent permettre au Fonds national de solidarité de convertir en rente viagère les immeubles appar-

tenant au bénéficiaire d'une prestation. La Chambre approuve ces dispositions.

**ad articles 11 à 18**

Ces articles n'appellent pas d'observations.

Ainsi délibéré en séance plénière le 7 novembre 2002.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

E. HAAG