

A-2842/16-62



26, boulevard Royal | L-2449 Luxembourg | Tél.: 47 22 24-1 | Fax: 47 23 74 | chfep@chfep.lu | www.chfep.lu

A V I S

sur

le projet de loi portant réforme de l'assurance dépendance et modifiant:

- 1) le Code de la sécurité sociale;
- 2) la loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale et
- 3) la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Par dépêche du 4 juillet 2016, Monsieur le Ministre de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le projet en question a pour objet de réformer le régime de l'assurance dépendance tel qu'il a été introduit par la loi du 19 juin 1998 dans le Code de la sécurité sociale et modifié aux mois de décembre des années 1998, 1999 et 2005.

Après presque deux décennies d'application de ce régime, et compte tenu de plusieurs études établissant un bilan sur le fonctionnement et la viabilité financière de l'assurance dépendance, le programme gouvernemental pour la législature 2013-2018 a constaté qu'une *"réforme structurelle de l'assurance dépendance permettant la maîtrise globale de l'évolution des dépenses et des prestations s'impose"* et retenu qu'il faudra *"assurer la viabilité à long terme de l'assurance dépendance"*. Tels sont donc les objectifs du gouvernement et du projet de loi sous avis.

Dans son avis n° A-1394 du 20 décembre 1996 sur le projet de loi portant introduction de l'assurance dépendance, la Chambre des fonctionnaires et employés publics avait accueilli favorablement la création d'une assurance prenant soin de ceux des membres de la société qui ne sont plus à même d'accomplir les actes essentiels de la vie, mesure qui était une revendication de longue date de la Fonction publique.

Ainsi, la Chambre avait constaté que le projet de loi introduisant l'assurance dépendance *"répond à une revendication que la Fonction Publique avait posée il y a deux décennies déjà et qu'elle a depuis régulièrement rappelée. Il va sans dire qu'une société civilisée se doit de prendre soin de ceux de ses membres qui, pour quelque raison que ce soit, ne sont plus en mesure d'accomplir les actes es-*

sentiels de la vie sans l'assistance périodique ou régulière d'une tierce personne, parente si possible, ou professionnelle ad hoc dans la négative".

Par ailleurs, compte tenu de certains principes – tels que la priorité aux prestations en nature, la priorité au maintien à domicile et la priorité à la réhabilitation – la Chambre avait mis l'accent sur la nécessité de garantir la qualité des aides et soins fournis aux personnes dépendantes.

Pour ce qui est du projet de loi sous avis, elle insiste toujours pour que les aides et soins fournis aux personnes qui, aux termes des dispositions du Code de la sécurité sociale en vigueur ainsi que du dit projet, ne sont plus capables d'effectuer "*les actes essentiels de la vie*" soient d'une qualité irréprochable.

Selon le nouvel article 349 que le projet de loi prévoit d'insérer dans le Code de la sécurité sociale, et qui reprend presque mot pour mot le texte actuellement en vigueur, les prestations en question seront assurées "*conformément aux bonnes pratiques en la matière*" et "*dans un souci d'économie tout en respectant les besoins du bénéficiaire*". Cette formulation, à elle seule, n'est pas rassurante si l'on considère qu'aussi bien "*l'outil d'évaluation et de détermination des prestations de l'assurance dépendance, le relevé-type et le référentiel des aides et soins utilisés dans le cadre des missions de l'Autorité d'évaluation et de contrôle des prestations de l'assurance dépendance*" que le "*formulaire type pour la synthèse de prise en charge*" ne seront déterminés qu'ultérieurement par règlement grand-ducal.

Selon le paragraphe (9) du nouvel article 350 du Code de la sécurité sociale, ledit règlement grand-ducal "*peut*" en outre définir de façon forfaitaire le temps requis pour différentes pathologies et situations cliniques.

La détermination des conditions et des modalités suivant lesquelles les aides techniques relatives à des soins palliatifs seront accordées est également laissée à un futur règlement grand-ducal. De même, ce sera un règlement grand-ducal qui pourra préciser "*les modalités d'ouverture du droit aux prestations prévues*" (nouvel article 350, paragraphe (10)).

Concernant les enfants, "*les modalités de la détermination de la dépendance*" et les modalités d'application des mesures prévues à l'article 354 du Code de la sécurité sociale seront aussi déterminées par un tel règlement.

Le projet de loi fixe le cadre des aides techniques qui pourront être prises en charge pour permettre à la personne dépendante de maintenir ou d'accroître son autonomie de vie, mais ce sera encore par voie de règlement grand-ducal que "*les limites, les conditions et les modalités de l'intervention de l'assurance dépendance*" à l'égard de la personne dépendante restant à son domicile seront définies (nouvel article 356, paragraphe (1)). Une liste, à publier dans le cadre d'un autre règlement grand-ducal, indiquera par ailleurs les différentes aides techniques prises en charge et la période de renouvellement de celles-ci (nouvel article 356, paragraphe (3)).

Dans le contexte des personnes dépendantes aidées et soignées à domicile, un règlement grand-ducal supplémentaire déterminera, entre autres, "*les modalités et le contenu de la documentation de la prise en charge ainsi que les indicateurs de qualité de la prise en charge*" (nouvel article 387bis).

Finalement, il y a lieu de mentionner un règlement grand-ducal qui est à prendre en vue de fixer "*les critères et la procédure de négociation des valeurs monétaires*", c'est-à-dire des tarifs des prestations à payer par l'assurance dépendance (nouvel article 395).

Les nouvelles dispositions que le texte sous avis prévoit d'insérer dans le Code de la sécurité sociale renvoient donc à bon nombre de règlements grand-ducaux d'exécution – la liste des références précitées n'étant pas exhaustive – pour régler les modalités d'application de certaines mesures qui seront prévues. Même si lesdites dispositions reprennent pour partie le texte en vigueur du Code de la sécurité sociale et que certaines des mesures y inscrites font déjà l'objet de précisions par des règlements grand-ducaux, la Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer que la future loi devrait au moins méticuleusement définir les objectifs à poursuivre à l'égard des personnes dépendantes.

Concernant les mesures qui seront nouvellement introduites et pour lesquelles il n'existe pas encore des règlements grand-ducaux d'exécution, la Chambre regrette que les projets afférents ne soient pas annexés au dossier lui soumis. En effet, l'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires ou même de l'oubli de les prendre.

Pour ce qui est de la formation de l'aidant, le projet de loi prévoit que celle-ci s'élèvera à six heures par an. La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que cette durée de formation n'est pas suffisante. Au lieu d'une formation se limitant à seulement six heures par an, il vaudrait mieux accorder une formation initiale de quelques jours aux aidants.

La Chambre approuve la réforme de la "*Cellule d'évaluation et d'orientation*" qui dépend actuellement de l'Inspection générale de la sécurité sociale. En effet, le projet de loi sous avis prévoit de transformer ladite institution en une administration de l'État, dénommée "*Autorité d'évaluation et de contrôle des prestations de l'assurance dépendance*".

La Chambre s'attend à ce que cette nouvelle Autorité soit munie des moyens nécessaires afin de pouvoir répondre à ses tâches – notamment celle de contrôler si les aides et soins dispensés sont adéquats et si la qualité de ces prestations répond aux normes à définir par règlement grand-ducal – et conseiller les personnes protégées et leur entourage, de même que l'organisme gestionnaire de l'assurance dépendance (c'est-à-dire la Caisse nationale de santé), les prestataires ainsi que le public tout court.

D'un point de vue formel, la Chambre des fonctionnaires et employés publics signale que le titre de la loi citée au point 2) de l'intitulé ainsi qu'à la phrase introductive de l'article 4 du texte lui soumis pour avis s'écrit correctement de la façon suivante:

"loi modifiée du 15 décembre 1993 déterminant le cadre du personnel des administrations, des services et des juridictions de la sécurité sociale".

De plus, elle fait remarquer que la loi du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État – citée au point 3) de l'intitulé du projet de loi – a déjà fait l'objet de modifications depuis son entrée en vigueur. Il y a donc lieu d'ajouter l'adjectif "*modifiée*" avant la date.

Considérant le grand nombre de règlements grand-ducaux prévus par le texte sous avis – qui sont encore à élaborer et dont le contenu, malheureusement inconnu de la Chambre, lui aurait permis de se faire une idée plus concrète de l'orientation politique de la réforme de l'assurance dépendance – et étant donné que l'examen des dispositions légales ensemble avec tous les règlements d'exécution est indispensable pour la compréhension et l'acceptation de l'intégralité des mesures prévues par la réforme, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure de donner son aval au projet de loi lui soumis pour avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 11 octobre 2016.

Le Directeur,

G. MULLER

Le Président,

R. WOLFF