

N° 5320⁵

CHAMBRE DES DEPUTES

2^{ème} Session extraordinaire 2004

PROJET DE LOI

autorisant la participation de l'Etat à la construction et à la transformation du centre intégré pour personnes âgées au Centre du Rham à Luxembourg-Ville

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA FAMILLE,
DE L'EGALITE DES CHANCES ET DE LA JEUNESSE**

(5.10.2004)

La Commission se compose de: Mme Marie-Josée FRANK, Présidente; Mme Nancy ARENDT, Rapportrice; MM. Claude ADAM, Marc ANGEL, Xavier BETTEL, Mmes Claudia DALL'AGNOL, Françoise HETTO-GAASCH, MM. Aly JAERLING, Claude MEISCH, Jean-Paul SCHAAF et Mme Vera SPAUTZ, Membres.

*

PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 31 mars 2004 par Madame la Ministre de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse¹. Le texte était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une partie graphique, ainsi que d'une copie de la convention et d'un avenant à la convention signés entre l'Etat luxembourgeois et l'établissement public Centres, Foyers et Services pour personnes âgées.

Le projet a été avisé une première fois par le Conseil d'Etat le 22 juin 2004. Le Gouvernement a pris position sur cet avis en date du 7 juillet 2004. Le Conseil d'Etat a rendu un avis complémentaire en date du 28 septembre 2004.

Lors de sa réunion du 21 septembre 2004, la Commission de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse a désigné Madame Nancy ARENDT comme rapportrice. Madame la Ministre de la Famille et de l'Intégration a présenté, au cours de la même réunion, le projet de loi aux membres de la Commission qui ont également analysé l'avis du Conseil d'Etat.

La Commission parlementaire s'est encore réunie en date du 5 octobre 2004 pour examiner l'avis complémentaire du Conseil d'Etat et adopter le présent rapport.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le projet de loi sous examen a pour objet d'autoriser l'Etat à participer au financement de la construction et de la transformation d'un centre intégré pour personnes âgées par l'établissement public „Centres, Foyers et Services pour personnes âgées“ au Centre du Rham à Luxembourg-Ville.

¹ Suite aux élections législatives de juin 2004, la dénomination du ministère a changé, de sorte que Madame la Ministre porte actuellement le titre de Ministre de la Famille et de l'Intégration.

Il répond aux exigences de l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat, portant exécution de l'article 99 de la Constitution qui prévoit que tout engagement de l'Etat dépassant le montant de 7,5 millions d'euros doit être autorisé par une loi particulière.

Les modalités et le montant de la participation financière de l'Etat sont détaillés dans une convention qui a été signée le 25 juin 2001 entre l'Etat et l'établissement public „Centres, Foyers et Services pour personnes âgées“, et l'avenant à la convention signé le 1er juillet 2002.

Ce projet rentre dans le cadre du programme national pour personnes âgées qui prévoit le développement intensif tant des mesures destinées à garantir aux personnes âgées le maintien à domicile que celles favorisant la rénovation, la modernisation et l'extension des diverses structures d'accueil pour personnes âgées. Le projet sous rubrique prévoit, en effet, la transformation et la modernisation des bâtiments du Centre du Rham à Luxembourg en un centre intégré pour personnes âgées.

La réalisation de ce projet permettra de répondre au besoin toujours plus pressant de structurer l'accueil des personnes âgées en raison du vieillissement de la population. Le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus s'est multiplié par 4 au cours du siècle dernier et continuera à augmenter dans les années et décennies à venir. La dénatalité, mais également les progrès en matière d'hygiène de vie et de la médecine ont accru sensiblement l'espérance moyenne de vie bouleversant au passage la pyramide des âges. Cette évolution démographique constitue un vrai défi, non seulement en matière de politique sociale et de santé, mais aussi de logement et d'encadrement.

Si de nos jours 70% des personnes ayant atteint l'âge de 80 ans, arrivent à vivre en toute autonomie, 30% ont besoin d'être aidées et encadrées. Or, si de nombreuses personnes peuvent compter sur leur entourage familial, force est de constater que la prise en charge de ces personnes par leurs proches est de plus en plus limitée. L'augmentation du taux d'activité professionnelle des femmes, mais aussi l'âge de plus en plus avancé des personnes qui aident et encadrent les personnes dépendantes (50% des aides sont prestées par des personnes âgées de plus de 65 ans et 25% par des personnes ayant dépassé les 75 ans) expliquent que de plus en plus de personnes ont besoin d'être accueillies dans des structures adaptées. A cela s'ajoute le phénomène de l'isolement et de la solitude qui touche de plus en plus de personnes âgées et les amène à choisir de vivre dans une structure encadrée.

Enfin, le maintien à domicile est dans certains cas sinon impossible du moins extrêmement difficile. Il en est ainsi dans le cas de personnes souffrant d'une démence sénile. A noter dans ce contexte que le nombre de personnes atteintes de démence sénile, et plus particulièrement de la maladie d'Alzheimer, ne cesse de croître.

Il résulte de ce qui précède que le nombre de demandes d'admission dans un logement pour personnes âgées ou de placement dans une maison de retraite ou en centre intégré augmentera de manière sensible dans les années à venir.

Au 1er janvier 2004, l'Etablissement Public „Centres, Foyers et Services pour personnes âgées“ qui gère 12 centres intégrés et 4 maisons de soins faisait état d'environ 3.000 demandes d'admission dont 1.300 étaient classées urgentes et 300 très urgentes.

Il est essentiel que les personnes âgées soient reconnues comme citoyens à part entière et que leur soient assurées de bonnes conditions de vie et de logement. Le présent projet de loi s'ajoute aux nombreux projets soutenus par le Ministère de la Famille tendant à garantir aux citoyens les plus âgés une réelle liberté de choix par le biais d'une offre diversifiée de solutions en matière de logement et de services de soutien.

*

CONCEPTION DU CENTRE INTEGRE PROJETE

La transformation et la modernisation des bâtiments du Centre du Rham sont destinées à augmenter la capacité d'accueil du Centre de quelque 142 lits, sans préjudice du nombre exact de lits qui seront en définitive créés. D'après les explications des auteurs du projet de loi, les capacités du site ne pourront se révéler qu'une fois les travaux de construction terminés.

La transformation et la modernisation du Centre du Rham se feront d'après les conceptions modernes d'un centre intégré pour personnes âgées et l'infrastructure sera conçue de telle manière à ce que toute personne, nonobstant son état de dépendance, puisse y être admise.

Les travaux porteront aussi sur la transformation et l'aménagement d'un bâtiment du centre pour les besoins de l'administration générale de l'établissement public.

Il résulte de l'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique qu'il est proposé de créer un „Espace senior“ composé de différentes structures pavillonnaires spécialisées. Chaque espace sera adapté d'un point de vue fonctionnel et architectural aux besoins spécifiques des personnes concernées.

La partie „Centre intégré“ est destinée à accueillir et à prendre en charge des personnes du 3ème âge tant valides qu'invalides suivant les critères de l'assurance dépendance. Si au cours du séjour au Centre, le résident, initialement valide, a besoin d'être assisté et aidé, il bénéficiera de tout l'encadrement et de tous les soins notamment gériatriques dont il aura besoin. Grâce au concept „centre intégré“, le transfert vers d'autres institutions, transfert qui est souvent vécu de manière traumatisante par les personnes âgées, est évité dans la mesure du possible, de même que le déménagement à l'intérieur même de l'établissement. A la trentaine de lits actuellement existants dans les bâtiments rénovés viendront s'ajouter quelques 70 lits.

Il est également prévu de créer un „Hospice de fin de vie“ où pourront être encadrées une vingtaine de personnes en fin de vie. Une équipe spécialisée prendra en charge ces personnes afin de les accompagner durant la toute dernière période de leur vie avec pour objectif d'optimiser celle-ci.

Il est encore prévu de créer deux groupes de vie sociogérontologiques accueillant 24heures/24 des personnes en perte d'autonomie physique et des appartements encadrés, environ 26, permettant d'accueillir des personnes autonomes ou ne présentant qu'une dépendance très légère. Cette formule est destinée aux personnes pour lesquelles l'appartement encadré apporte un certain sentiment de sécurité. Ces personnes se sentent moins seules et désemparées, si elles sont quelque peu encadrées, car elles savent qu'en cas de problème des professionnels sont à leur disposition. A noter que les appartements encadrés peuvent à tout moment disposer de l'ensemble des facilités offertes par les structures de l'espace senior (équipes de soins, restauration, etc.).

Finalement, le Centre du Rham disposera d'une structure „Porte ouverte“ destinée à accueillir des personnes âgées voulant profiter de certaines prestations offertes par le Centre dans ses structures, mais sans y résider.

A noter encore que le bâtiment de la direction générale de SERVIOR, qui prend en charge la maintenance des bâtiments, sera intégré dans le Ravelin historique construit par Vauban en 1688 qui, vu son intérêt historique et touristique, sera mis en valeur notamment au moyen du dégagement d'une partie du mur Wencelas de 1390. Il échet encore de souligner à cet endroit que les délégués de l'UNESCO ont approuvé les idées qui sont à la base de la proposition du projet du P.E.C. (plan d'ensemble de construction) provisoire et que les autorités luxembourgeoises - Ministère de la Famille en tête - suivent régulièrement la conception et l'avancement des travaux. Par ailleurs, la commission consultative compétente en matière de bâtisse de la Ville de Luxembourg a marqué son assentiment quant à la proposition d'un plan d'ensemble de construction portant sur le Centre du Rham.

*

FINANCEMENT DU PROJET DE CONSTRUCTION ET DE TRANSFORMATION SOUS RUBRIQUE

Le coût de la construction et de la transformation projetées est estimé à 50.398.022,74 euros. Ce montant correspond au devis établi par l'architecte en mai 2002 tel qu'il a été adapté en tenant compte de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2004.

A noter dans ce contexte que le coût élevé des travaux projetés s'explique par le fait que ceux-ci s'effectuent dans le cadre d'infrastructures déjà existantes. Or, il est souvent plus coûteux de rénover et de transformer des structures existantes, surtout lorsqu'il s'agit de structures à caractère historique – comme en l'espèce – que d'en créer de nouvelles.

Conformément à l'article 17 de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création entre autres de l'établissement public „Centres, Foyers et Services pour personnes âgées“, l'Etat prend à 100% à sa charge le coût de construction et de rénovation du centre intégré, ainsi qu'une partie de la construction du bâtiment de la direction générale. A noter dans ce contexte que les fonds en provenance de la Fondation „Aide et assistance aux personnes âgées“, fondation dissoute entre-temps, permettront de financer quelques 16 lits. Cet apport est à la base de la priorité d'admission accordée par le Gouvernement aux

victimes de la Seconde Guerre mondiale. A noter encore que SERVIOR contribuera également par des apports propres au financement du coût du bâtiment de la direction générale.

La participation de l'Etat se limite bien évidemment aux frais de construction et de rénovation. L'Etat ne participe ni aux frais de personnel, ni aux frais de fonctionnement qui sont à charge du gestionnaire. Il est important de préciser ce point, alors que la formulation du projet de loi (point e) Divers sous le point 2.1 au niveau de la partie technique peut prêter à confusion².

D'après la prise de position du Gouvernement datée du 7 juillet 2004, „Le poste en question ne porte nullement sur les frais de fonctionnement, alors qu'il n'est pas dans l'intention du gestionnaire de déplacer les pensionnaires des immeubles complètement rénovés. En réalité, les dépenses en question portent sur les travaux d'aménagements infrastructurels indispensables qui sont à réaliser pour pouvoir garantir à ces pensionnaires un maximum de qualité de vie pendant les travaux très importants d'un chantier qui devrait durer au moins cinq ans. Les pensionnaires des bâtiments à rénover complètement seront déménagés au fur et à mesure de l'avancement du chantier dans d'autres centres. Il va de soi que ces frais ne sont pas compris dans le devis du projet de construction, mais seront prévus au fur et à mesure de l'avancement du chantier dans le budget de fonctionnement de l'établissement public.“

Suite à ces explications, le Conseil d'Etat, qui avait formulé dans son premier avis une opposition formelle, marque son accord avec le projet de loi sous rubrique.

Selon le texte gouvernemental, l'engagement financier de l'Etat ne devait pas dépasser la somme de 42.814.524,16 euros, sous réserve des hausses légales du prix de la construction pouvant intervenir jusqu'à l'achèvement des travaux. Ce montant correspond à la valeur 579,98 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er octobre 2003 et s'entend TVA effectivement payée et honoraires compris. Or, entre-temps l'indice semestriel des prix de la construction a augmenté passant d'une valeur de 579,98 au 1er octobre 2003 à une valeur de 588,92 au 1er avril 2004.

La Commission propose dès lors un nouveau montant de la participation financière étatique qui s'élève à 43.474.480,75 euros, correspondant à la valeur de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2004.

A noter que le Conseil d'Etat a dans le passé approuvé cette façon de faire qui consiste à adapter le montant plafond de la participation financière de l'Etat à la valeur indiciaire des prix de la construction aussi récente que possible.

A noter in fine que dans son avis du 22 juin 2004, le Conseil d'Etat insiste, après avoir relevé que trois ans se sont écoulés entre le moment de la signature de la convention et le dépôt du projet de loi à la Chambre des Députés, sur l'obligation du Gouvernement de requérir l'approbation du législateur pour les engagements pris dans un délai raisonnable. La Commission de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse partage entièrement la recommandation du Conseil d'Etat.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

D'après le Conseil d'Etat, l'intitulé du projet de loi serait, le cas échéant, à adapter en fonction des stipulations de la convention qui prévoit une prise en charge intégrale des travaux par l'Etat. Il ajoute cependant que „l'intitulé semble en ligne avec les informations financières de l'exposé“. En effet, il appert clairement que le coût total de la construction et de la rénovation projetées est couvert tant par une participation étatique que par un apport de la Fondation dissoute „Aide et Assistance aux personnes âgées“ et un apport propre de l'Etablissement public.

Au vu de ce qui précède, il ne semble pas opportun aux yeux de la Commission de modifier l'intitulé.

Articles 1er, 2 et 3

Sans commentaire.

² Voir à ce sujet l'avis du Conseil d'Etat

Article 4

Concernant l'article 4, le Conseil d'Etat propose de remplacer le libellé initial par celui habituellement retenu dans d'autres lois du genre qui ont été adoptées dans un passé récent, à savoir:

„**Art. 4.**– Par dérogation à l'article 12 b) de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, la durée des contrats et marchés relatifs aux travaux, fournitures et services à exécuter en vertu de la présente loi peut excéder trois exercices, y compris celui au cours duquel ils ont été conclus.“

La Commission se rallie à la proposition du Conseil d'Etat.

Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission de la Famille, de l'Egalité des Chances et de la Jeunesse recommande à la Chambre des Députés de voter le projet dans la teneur suivante:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

autorisant la participation de l'Etat à la construction et à la transformation du centre intégré pour personnes âgées au Centre du Rham à Luxembourg-Ville

Art. 1er.– Le Gouvernement est autorisé à participer, selon les modalités fixées par convention entre parties, au financement de la construction et de la transformation d'un centre intégré pour personnes âgées par l'établissement public „Centres, Foyers et Services pour personnes âgées“ au Centre du Rham à Luxembourg-Ville.

Art. 2.– Les dépenses engagées au titre du projet visé à l'article 1er ne peuvent pas dépasser le montant de 43.474.480,75 euros. Ce montant correspond à la valeur 588,92 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2004. Déduction faite des dépenses déjà engagées par le pouvoir adjudicateur, ce montant est adapté semestriellement en fonction de la variation de l'indice des prix de la construction précité.

Au cas où l'avancement des travaux oblige l'établissement public „Centres, Foyers et Services pour personnes âgées“ à assurer en tout ou en partie le préfinancement de la participation de l'Etat accordée, mais non encore versée, ce dernier supporte les intérêts y relatifs.

Art. 3.– La dépense est imputable sur le Fonds spécial pour le financement des infrastructures sociofamiliales.

Art. 4.– Par dérogation à l'article 12b) de la loi du 30 juin 2003 sur les marchés publics, la durée des contrats et marchés relatifs aux travaux, fournitures et services à exécuter en vertu de la présente loi peut excéder trois exercices, y non compris celui au cours duquel ils ont été conclus.

Luxembourg, le 5 octobre 2004

La Rapportrice,
Nancy ARENDT

La Présidente,
Marie-Josée FRANK

