



CHAMBRE DES SALARIÉS
LUXEMBOURG



AVIS

Avis IV/9/2025

4 mars 2025

Allocation complémentaire pour personnes âgées

relatif au

Amendements gouvernementaux au projet de loi portant création d'une allocation complémentaire pour personnes âgées

Par courrier électronique du 20 janvier 2025, Monsieur José Reis, Secrétaire de Direction, a soumis, au nom de Monsieur Max Hahn, ministre de la Famille, des Solidarités, du Vivre ensemble et de l'Accueil, le texte et commentaire des amendements gouvernementaux au projet de loi portant création d'une allocation complémentaire pour personnes âgées pour avis à la Chambre des salariés.

Préambule

Ce projet de loi a été déposé à la Chambre des Députés du Grand-Duché de Luxembourg le 8 décembre 2022 et renvoyé en commission, à savoir la Commission de la Famille et de l'Intégration le 15 décembre 2022. En novembre 2023, la CSL s'était auto-saisie pour rendre un avis sur ce projet de loi. En juin 2024, le Conseil d'Etat a également publié son avis sur ce texte de loi.

Donnant suite à ces avis, le législateur a revu sa copie et a publié des amendements à ce projet de loi.

Pour rappel (fin 2023)

L'objet du projet de loi est de procéder à une « Révision de la loi et du règlement grand-ducal relatif à l'accueil gérontologique : (...) Dans le cadre d'une révision du dispositif, un projet de loi (n°8114) portant création d'une allocation complémentaire pour personnes âgées a été soumis à la procédure législative. Ce projet de loi innove en ce qu'il entend non seulement couvrir le prix d'hébergement, mais aussi des produits, services et prestations qui sont jugés comme essentiels, à savoir la fourniture et l'entretien du linge, les produits hygiéniques de base ainsi que la possibilité de communiquer et de s'informer grâce à un accès aux technologies d'information et de communication. Ces mesures permettront aux bénéficiaires de vivre dignement au sein des structures d'hébergement et de pouvoir participer activement à la vie sociale »¹

Afin de mettre en œuvre cette révision, il est prévu d'instaurer un montant forfaitaire de 17 euros (indice 100) qui s'ajoute au prix d'hébergement de base et d'augmenter l'immunisation pour besoins personnels de 8 euros (indice 100) passant ainsi de 57 à 65 euros (indice 100). C'est un prix moyen par chambre individuelle qui sera considéré comme seuil maximal pour calculer le montant de l'allocation. Il est prévu d'actualiser cette moyenne tous les trois ans au 1er janvier

Lors de la détermination des ressources personnelles, les allocations, prestations ou secours touchés de la part d'un organisme public ou privé sont exclues des revenus considérés. Le projet de loi prévoit aussi de doubler le montant du plafond au cas où le partenaire restant au domicile doit s'acquitter d'un loyer ou d'un remboursement de prêt immobilier (passe de 100 à 200 n.i.).

En novembre 2023, si de manière générale la CSL ne pouvait que saluer ce projet de loi visant à améliorer l'accueil gérontologique, elle restait dubitative face à certaines imprécisions et manques de clarté.

Dans les conditions de l'époque, la Chambre des salariés ne pouvait approuver ce projet de loi en l'état.

Amendements et commentaires (janvier 2025)

Le premier amendement porte sur le titre même du projet de loi, celui-ci va être renommé « Projet de loi autorisant le Fonds national de solidarité à participer aux prix des prestations et services fournis dans les structures d'hébergement pour personnes âgées et dans les logements encadrés agréés ».

Le nouveau titre a pour objectif de suivre le Conseil d'État dans son observation concernant le risque d'interprétation que suggérait la notion « d'allocation complémentaire »² et de clarifier en même temps que ce complément s'applique aux structures d'hébergement pour personnes âgées et aux logements encadrés agréés.

¹ Programme national de réforme du Grand-Duché de Luxembourg dans le cadre du semestre européen 2023, pp. 205-206.

² La notion d'« allocation complémentaire » induisait en erreur en ce qu'il pourrait, en effet, en être déduit qu'il s'agit d'une allocation qui est octroyée en complément d'une allocation dont la personne âgée est déjà bénéficiaire. Le bénéfice d'une allocation constituerait alors une condition préalable à l'octroi de l'AlCoPA.

Le quatrième amendement modifie l'article 3, notamment le quatrième point où on constate que la « majoration de 17 euros au nombre 100 passe à une majoration de 28 euros au nombre 100 ». Par cette augmentation, le législateur reconnaît que le montant initialement prévu (fixé en 2020) n'était pas suffisant.

Cet amendement rectifie aussi la période de calcul de la moyenne de tous les montants des prix d'hébergement qui passe de trois à un an et par conséquent de fixer son application pour la durée d'un an à chaque fois, permettant ainsi de suivre l'évolution des prix de manière plus réelle et ce au profit des bénéficiaires.

Le huitième amendement répond à l'observation faite par le Conseil d'Etat, sous peine d'opposition formelle, s'agissant d'établir la fortune mobilière du requérant. En effet une imprécision dans le texte législatif apparaissait comme étant source d'insécurité juridique. De ce fait, le législateur insère une disposition prévoyant que la valeur de la fortune mobilière est déterminée selon la valeur vénale, à l'instar de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale, précise la détermination de la valeur immobilière et dans la foulée met fin à une différence de traitement des requérants disposant d'un bien immobilier au Grand-Duché de Luxembourg et ceux disposant d'un bien immobilier à l'étranger (risque de porter atteinte au principe d'égalité devant la loi).

Enfin le huitième amendement marque aussi la fin de la possibilité pour le Fonds national de solidarité de demander au requérant de vendre ou de louer son logement ayant servi comme dernier lieu de résidence, et ce dans la mesure où, les immeubles appartenant aux bénéficiaires sont de toute manière grevés d'une hypothèque légale et que le Fonds national de solidarité récupérera de cette façon les montants qu'il a versés au titre du complément.

Le neuvième amendement régit la façon dont l'aide alimentaire non fixée par le juge ou si les débiteurs d'aliments ne s'acquittent qu'imparfaitement ou manquent de s'acquitter de leur dette alimentaire, le créancier d'aliments, requérant ou bénéficiaire est tenu, dans un délai de six mois après que le Fonds l'y ait invité par lettre recommandée, de faire valoir ses droits en vertu des dispositions précitées. Dans le projet de loi initial aucun délais n'était accordé, le créancier d'aliments, requérant ou bénéficiaire était dans l'obligation d'agir dès la réception du courrier recommandé du FNS.

Le quinzième amendement prévoit de modifier une limite au FNS, dans le sens où en cas de décès du bénéficiaire et à « défaut de successeurs en ligne directe et de conjoint ou partenaire survivant », le FNS ne peut faire valoir de demande en restitution pour une première tranche de l'actif de la succession à « 180 euros au nombre 100 de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948 », au lieu des 1700 euros fixes indiqués initialement dans le projet de loi.

Tous les autres amendements sont des modifications de langage, d'ordre terminologique, d'orthographe ou de légistique.

Avis de la Chambre des salariés

Lors de son avis publié en novembre 2022, la CSL avait pointé quelques points à améliorer pour pouvoir approuver ce projet de loi. Si certaines revendications ont été entendues, d'autres non.

En effet, les amendements ont apporté des améliorations au texte de loi, notamment :

- l'augmentation 17 à 28 euros au nombre 100 de la « majoration pour frais accessoires indispensable » ;
- la période de calcul de la moyenne de tous les montants des prix d'hébergement qui passe de trois à un an et donc une révision annuelle de la moyenne des prix des hébergements au lieu de tous les trois ans ;
- la clarification des calculs pour l'établissement des fortunes mobilières et immobilières ;
- la fin de la possibilité pour le Fonds national de solidarité de demander au requérant de vendre ou de louer son logement ayant servi comme dernier lieu de résidence ; d'autant plus qu'il était dans l'obligation de le faire endéans les 12 mois de son installation dans la structure d'hébergement ;
- un délai plus large (six mois) est accordé au créancier d'aliments, requérant ou bénéficiaire pour faire valoir ses droits en vertu des dispositions dans le cadre d'une pension alimentaire ;

- l'immunisation en cas de succession en ligne collatérale est indexée et suit dorénavant l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948.

Tableau récapitulatif : Accueil gérontologique selon projet de loi et ses amendements

	Proposition projet de loi:		Amendements	
	Base calcul NI 100	Montants NI 944,43	Base calcul NI 100	Montants NI 944,43
Immunisation pour besoins personnels	65	613,88	65	613,88
Majoration frais accessoires indispensables	17	160,55	28	264,44
Immunisation conjoint		2397,14		2397,14
Immunisation enfant		1152,07		1152,07
Plafond épargne	2500	23610,75	2500	23610,75
Plafond loyer; prêt immobilier	200	1888,86	200	1888,86
Immunisationm succession ligne directe	29747	280939,59	29747	280939,59
Immunisation succession ligne collatérale	1700,00 fixe	1700	180	1700,00
Montant moyen chambre		À déterminer		À déterminer

Calculs CSL (sans projet de RGD)

Toutes ces dispositions sont saluées par la CSL et participent à une amélioration du projet de loi. Cependant, il reste des points cruciaux à soulever :

- par rapport à la moyenne des prix de l'hébergement, le projet de loi met en exergue que si une augmentation du prix de l'hébergement mensuel entraîne que le tarif dépasse le prix moyen mensuel établi officiellement, l'organisme ne peut percevoir qu'un prix inférieur ou égal à cette moyenne ou veiller à ce que le bénéficiaire du complément puisse déménager vers une nouvelle chambre dans la même ou dans une autre structure d'hébergement pour personne âgée. La CSL s'insurge contre cette disposition de faire déménager une personne de sa chambre, c'est une mesure qui ne prend nullement en compte le bien-être des allocataires ;
- concernant la majoration mensuelle pour frais accessoires indispensables, à quel moment du calcul du montant du complément est-elle prise en compte ? Est-ce un supplément accordé à tout bénéficiaire de cette allocation ou cette majoration entre en considération dans le prix de l'hébergement à la base du calcul ? La CSL serait plutôt en faveur d'accorder ce montant en sus du complément attribué au requérant ; cette manière de procéder semble plus appropriée et plus juste pour les bénéficiaires car elle ne gonfle pas artificiellement une des composantes prise en compte dans le calcul du montant ;
- le montant mensuel immunisé quant est de 65 euros au nombre cent de l'indice pondéré du coût de la vie au 1er janvier 1948. Donc concrètement à ce jour, il s'agit d'une immunisation de 613,88 euros (n.i. 944,43). Il est difficile de juger de l'importance de ce montant étant donné n'avait pas augmenté depuis 2004 (hormis l'indexation), soit une augmentation de 8 euros (n.i. 100) sur près de vingt ans ;
- outre les revenus professionnels, de remplacement ou en lien avec le Revis, la fortune mobilière est plafonnée à 2500 euros (n.i. 100), soit 23.610,75 euros (n.i. 944,43) ; seuil au-delà duquel toute demande est refusée. Si la CSL trouve logique d'appliquer un plafond, il est à noter que ce dernier n'a pas évolué depuis 2004 ; une réforme pourrait être le bon moment pour réfléchir à quel niveau doit se situer un tel seuil.

Conclusions

Pour conclure on retiendra que la CSL demande instamment que ce projet de loi soit accompagné d'un Règlement Grand-Ducal afin de pouvoir implémenter pratiquement le calcul du complément (notamment sur l'utilisation de la moyenne établie et la distribution de la majoration pour frais essentiels). D'une manière générale, la CSL réclame un projet de loi plus précis, moins complexe où tous les éléments seront définis et clairement identifiés dans la procédure d'attribution de l'allocation complémentaire pour personnes âgées.

Le FNS est l'organisme responsable des différentes aides étatiques versées aux personnes vulnérables et dans ce sens, et bien que cela sorte du cadre strict de ce projet de loi, la CSL est persuadée qu'une gestion tripartite du FNS (comme c'est le cas pour la sécurité sociale) apporterait

davantage de transparence et de légitimité aux décisions prises dans le cadre de la solidarité et de la gestion des subventions sociales.

La CSL tient également à inviter les auteurs du texte de loi à profiter de la réforme pour prendre le temps de la réflexion par rapport aux différents seuils appliqués notamment dans l'élaboration des ressources du requérant ou encore par rapport aux différents seuils d'immunisation liés aux successions, il est important de les faire évoluer car depuis 2004, aucun n'a été adapté. Il est donc indiscutable que les auteurs du projet de loi doivent prendre en considération l'évolution globale de la société depuis la création du complément accueil gérontologique en 2004. Il est de l'enjeu du bien-être des personnes âgées et à leur confort de vie.

Dans les conditions actuelles et bien que les amendements soient probants et améliorent effectivement le projet de loi, la Chambre des salariés estime qu'il reste encore trop de points à préciser et ne peut donc approuver ce projet de loi en l'état.

Luxembourg, le 4 mars 2025

Pour la Chambre des salariés,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann', with a long horizontal stroke extending to the left.

Sylvain HOFFMANN
Directeur

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Back', with a large circular flourish at the bottom.

Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.