

Question

L'article 9 de la LEMS précise à son alinéa 1 que

Les communes assurent la mise à disposition des places nécessaires à l'accueil des personnes âgées qui ne peuvent plus mener une existence indépendante.

L'article 3 du REMS indique que

¹ *Le Service de la prévoyance sociale tient à jour une liste des communes qui, seules ou dans le cadre d'une association de communes, exploitent des EMS ou qui sont liées par une convention avec de tels établissements.*

² *Les communes qui ne sont pas liées juridiquement à un EMS sont rappelées à leurs obligations. Les moyens d'intervention prévus par la loi sur les communes sont réservés.*

L'article 4 du REMS indique, par ailleurs à la lettre f

ne pas revêtir une forme juridique orientée vers le profit

et, à la lettre h

démontrer que, selon des dispositions statutaires ou par convention, une ou plusieurs communes assurent le financement des charges d'exploitation non couvertes au sens de l'article 18 de la loi.

Il se trouve que plusieurs communes et plusieurs établissements ne remplissent pas toutes ces conditions fixées dans la loi et dans le règlement d'exécution. Notamment, des établissements non conventionnés connaissent des déficits d'exploitation qui ne sont pris en charge par aucune commune.

Je pose donc au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Sur la base de quels critères le Conseil d'Etat fixe-t-il les places nécessaires que chaque commune doit mettre à disposition des personnes âgées qui ne peuvent plus mener une existence indépendante ?
2. Suffit-il pour une commune d'être liée juridiquement à un EMS pour remplir ses obligations, ou bien doit-elle justifier de la mise à disposition d'un certain nombre de lits en fonction de sa population âgée ?
3. Concernant les obligations faites aux institutions, quelles mesures peuvent être prises pour permettre aux EMS reconnus et inscrits dans la planification cantonale d'être liés juridiquement ou par convention avec une commune ou une association de communes dans le but d'assumer le financement des charges d'exploitation non couvertes de ces établissements ? (Plusieurs EMS ne disposent d'aucune convention avec une commune.) Y a-t-il possibilité d'obliger une commune à passer convention avec un établissement ?
4. La presse a mentionné qu'une nouvelle structure reconnue dans le district du Lac, et qui a bénéficié d'une reconnaissance de la part du Conseil d'Etat qui lui a attribué un certain nombre de lits dans le cadre de la planification, sera exploitée par une société privée à but lucratif. Le Conseil d'Etat compte-t-il modifier la lettre f de l'article 4 du REMS ou va-t-il exiger une modification de la forme juridique du support de cet établissement ?

Réponse du Conseil d'Etat

1. Critères pour l'évaluation des besoins dans le domaine des EMS

L'article 9 de la loi sur les établissements médico-sociaux pour personnes âgées (LEMS) prévoit que « les communes assurent la mise à disposition des places nécessaires à l'accueil des personnes âgées qui ne peuvent plus mener une existence indépendante ». Il n'appartient dès lors pas à l'Etat d'intervenir dans le champ de compétences des communes et de planifier les besoins en prestations de soins de longue durée pour chacune des 168 communes du canton.

Pour remplir les obligations que lui confère l'article 4 de la LEMS en matière de planification des EMS, l'Etat évalue les besoins dans le domaine des soins de longue durée en EMS de manière globale, pour l'ensemble du territoire cantonal, et établit une analyse plus fine des besoins pour les différents districts. Jusqu'à présent, cette planification des besoins se basait sur les critères suivants :

- taux de référence par rapport à une population de personnes âgées de plus de 65 ans ;
- taux de référence par rapport à une population de personnes âgées de plus de 80 ans.

Les résultats obtenus par l'utilisation de ces critères sont concrétisés chaque année comme suit :

- les commissions de districts (CODEMS) examinent, coordonnent et préavise les demandes de nouveaux lits de leurs différents EMS à l'attention de la Direction de la santé et des affaires sociales (ci-après : DSAS) ;
- après analyse par les services de la DSAS, ces demandes sont soumises à la Commission consultative en matière d'EMS (COMEMS) pour préavis à l'attention du Conseil d'Etat ;
- sur la base du préavis de cette commission, le Conseil d'Etat définit les nouveaux lits à reconnaître, en tenant compte du nombre de places maximales qu'il a retenu lors de l'élaboration du budget.

Il est à noter que la DSAS a mandaté en automne 2008 l'Observatoire suisse de la santé pour établir, sur la base des statistiques disponibles pour le canton et des données établies dans la littérature scientifique, un rapport sur l'évaluation des besoins en soins de longue durée dans le canton pour les 15 prochaines années. Le rapport sera transmis à la DSAS dans le courant de l'automne 2009.

2. Justification par la commune de la mise à disposition d'un certain nombre de lits en fonction de sa population âgée

Pour pouvoir établir une estimation grossière de ses besoins dans le domaine des EMS, chaque commune ou association de communes peut se fonder sur les taux de référence utilisés par l'Etat. Cette première estimation doit toutefois être pondérée en fonction de divers autres critères, notamment :

- l'étendue de l'offre en prestations ambulatoires (notamment soins à domiciles) ;
- l'existence de structures alternatives de prise en charge des personnes âgées ;
- les habitudes locales ;
- l'offre en prestations résidentielles offertes par d'autres communes ou régions limitrophes ;
- le nombre de situations en attente dans les hôpitaux.

Pour répondre à l'exigence de l'article 9 LEMS de mettre à disposition les places nécessaires à l'accueil des personnes âgées qui ne peuvent plus mener une existence indépendante, les communes créent les places nécessaires dans l'établissement ou les

établissements dont elles sont propriétaires. En outre, l'article 10 al. 2 LEMS prévoit aussi que « les communes peuvent passer des conventions avec des établissements publics ou privés » afin de répondre à cette exigence de l'article 9 LEMS.

La LEMS ne prévoit toutefois pas d'obligation d'établir de telles conventions et ne donne pas de précisions, ni quant à la teneur ni quant à l'étendue de ces conventions. Le fait qu'une commune soit liée juridiquement à un seul EMS peut en soi suffire pour répondre aux exigences de l'article 9 de la LEMS, mais, selon le nombre d'habitants domiciliés dans la commune, cela ne sera pas forcément le cas.

3. Mesures pour permettre aux EMS reconnus d'être liés juridiquement ou par convention avec une commune ou une association de communes

Dans la mesure où les Fribourgeoises et Fribourgeois sont libres de choisir leur lieu de séjour en EMS dans le canton et que les déficits d'exploitation des EMS sont à la charge des communes, l'Etat ne peut pas imposer aux communes d'établir des conventions avec tous les EMS susceptibles d'accueillir des personnes domiciliées sur leur territoire.

La LEMS ne prévoit d'ailleurs pas de moyens permettant de contraindre une commune d'établir une convention avec un ou plusieurs EMS précis. Cette liberté des communes a pour corollaire que les EMS ne sont pas obligés d'accepter des personnes domiciliées dans une commune qui refuserait de signer une convention.

Un EMS qui accueille un certain nombre de personnes domiciliées dans une même commune a toujours la possibilité d'adresser à celle-ci une demande en vue d'établir une convention pour garantir la prise en charge de son éventuel déficit d'exploitation. Si la commune devait refuser, l'EMS pourrait exiger une décision formelle, avec indications des moyens de recours. Le Conseil d'Etat ne saurait toutefois préjuger de l'issue d'une telle procédure.

4. Reconnaissance de lits pour le futur EMS de Beaulieu

La COMEMS a préavisé positivement l'augmentation de la capacité en lits EMS dans le district du Lac par l'attribution de nouveaux lits à la Résidence Beaulieu, à Morat, à la condition que les normes actuelles de la législation sur les EMS soient respectées et que la structure qui exploite l'EMS ne revête pas une forme juridique orientée vers le profit. Ces conditions ont été clairement rappelées aux promoteurs du projet Beaulieu par la DSAS, dans son courrier du 19 décembre 2007. Par courrier du 3 mars 2008, les promoteurs ont déclaré accepter les conditions fixées et ont donné copie de l'attestation de la commune de Morat confirmant qu'elle s'engageait à prendre en charge les éventuels déficits de l'EMS.

Avant de pouvoir prétendre à la reconnaissance de ces lits, le futur EMS Beaulieu devra dès lors transmettre préalablement au Service de la prévoyance sociale les statuts de la structure juridique qui sera chargée de son exploitation. Des démarches visant à la création d'une fondation de droit privé sont en cours.

Fribourg, le 22 septembre 2009