



CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2022-2023

NL/PK

P.V. FAIN 14

Commission de la Famille et de l'Intégration

Procès-verbal de la réunion du 6 juillet 2023

Ordre du jour :

1. 7524 **Projet de loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de :**
1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ;
2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique
- Désignation d'un rapporteur
- Examen de l'avis complémentaire du Conseil d'Etat
- Adoption d'amendements parlementaires
2. Divers

*

Présents : Mme Simone Asselborn-Bintz, M. Gilles Baum, Mme Djuna Bernard, Mme Tess Burton, Mme Myriam Cecchetti, M. Frank Colabianchi en remplacement de M. Gilles Baum, M. Paul Galles, Mme Chantal Gary, Mme Carole Hartmann, M. Fred Keup, M. Claude Lamberty, M. Charles Margue, M. Georges Mischo, M. Jean-Paul Schaaf, M. Marc Spautz

M. Marc Goergen, observateur délégué

M. Max Hahn, Ministre de la Famille et de l'Intégration

M. Pierre Lammar, M. Claude Sibenaler, M. Thierry Welter, M. Marc Konsbruck, du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région

Mme Lynn Strasser, du groupe parlementaire DP

M. Noah Louis, de l'Administration parlementaire

*

Présidence : M. Claude Lamberty, Président de la Commission

*

1. 7524 **Projet de loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de :**

1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ;

2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique

En guise d'introduction, Monsieur le Ministre Max Hahn dresse un succinct récapitulatif des observations formulées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 4 juillet 2023¹ soulignant les oppositions formelles du Conseil d'État.

Concernant l'article 13, paragraphe 7, le Conseil d'État s'interroge, notamment, sur l'intérêt de publier le nombre de décès par établissement ainsi que les données relatives à la nationalité, au degré de dépendance et à d'autres spécificités impactant l'encadrement des résidents. Dans ce contexte, l'orateur note que ces données permettent de mener une politique fondée sur des statistiques objectives et que leur publication s'impose par souci de transparence.

Monsieur Marc Spautz (CSV) signale d'emblée qu'il ne s'agit guère de remettre en question le fondement philosophique sur lequel repose la présente initiative législative, il échet néanmoins de souligner que la façon de procéder proposée ne permet aucunement d'effectuer un travail parlementaire adéquat. L'avis complémentaire du Conseil d'État du 4 juillet 2023 compte 42 pages et les délais dans lesquels il est proposé de continuer l'exercice législatif ne sont pas propices à un travail de qualité ; l'orateur aurait préféré être en mesure d'organiser des concertations avec des acteurs de terrain au sein de son groupe parlementaire et d'effectuer des comparaisons avec des régimes similaires en place dans d'autres pays.

Monsieur le Président Claude Lamberty (DP) note que le présent projet de loi figurait à plus d'une reprise à l'ordre du jour de la présente commission parlementaire et qu'il s'agit à présent de continuer les travaux d'ores et déjà entamés en se penchant sur l'avis complémentaire du Conseil d'État sous rubrique tout en soulignant l'importance que revêt la présente loi en projet.

Bien que le dépôt du projet de loi sous rubrique date de 2020, Monsieur Charles Marque (déi gréng) tient à souligner que les discussions y afférentes au sein de la Commission de la Famille et de l'Intégration ne furent que sommaires. En guise de rappel, l'orateur évoque la réunion jointe du 28 septembre 2021² au cours de laquelle les amendements gouvernementaux du 28 septembre 2021 ne furent que succinctement présentés devant l'arrière-plan du rapport du Groupe de travail en charge de la réalisation d'une étude indépendante au sujet des clusters observés dans certaines structures d'hébergement pour personnes âgées³ et ajoute que lors de la réunion du 17 novembre 2022⁴, une deuxième série d'amendements gouvernementaux fut présentée sans qu'une discussion de fond n'ait eu lieu⁵.

¹ Procès-verbal de la réunion jointe du 28 septembre 2021 de la Commission de la Famille et de l'Intégration et de la Commission de la Santé et des Sports, session ordinaire 2020-2021, P.V. FAIN 20 P.V. SASP 75.

² Amendements gouvernementaux du 28 septembre 2021, doc. parl. 7524/09.

³ Rapport du Groupe de travail en charge de la réalisation d'une étude indépendante au sujet des clusters observés dans certaines structures d'hébergement pour personnes âgées, 10 juillet 2021, <https://gouvernement.lu/dam-assets/fr/publications/rapport-etude-analyse/rapport-special/Rapport-ausujet-des-clusters-observees-dans-certaines-structures-hebergement-pour-personnes-agees.pdf>.

⁴ Procès-verbal de la réunion du 17 novembre 2022 de la Commission de la Famille et de l'Intégration, session ordinaire 2022-2023, P.V. FAIN 04.

⁵ Amendements gouvernementaux du 25 novembre 2022, doc. parl. 7524/15.

L'orateur relève également les délais endéans lesquels les propositions d'amendements parlementaires furent élaborées et rejoint Monsieur Marc Spautz (CSV) sur ce point.

En outre, l'orateur relève que le Conseil d'État formule des observations pertinentes sans pour autant émettre des oppositions formelles à l'égard des dispositions visées qui sont également reprises par certains représentants des secteurs en question.

Madame Myriam Cecchetti (déi Lénk) abonde dans le sens de Messieurs Marc Spautz (CSV) et Charles Margue (déi gréng) lorsque ces derniers déplorent les délais serrés dans lesquels les travaux parlementaires sont censés aboutir alors que le projet de loi sous rubrique apporte des adaptations substantielles au cadre normatif existant.

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) se rallie aux propos qui précèdent d'autant plus que la documentation relative à la présente réunion n'est parvenue aux membres de la Commission la veille au soir.

Monsieur le Ministre Max Hahn note que les adaptations proposées ne constituent, à ce stade, que des modifications purement textuelles et qu'il est primordial que la présente loi en projet soit votée dans les meilleurs délais au vu des implications qui en découlent.

Monsieur le Président Claude Lamberty (DP) propose de parcourir le texte coordonné de la présente loi en projet faisant état des modifications proposées⁶.

Les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration procèdent dès lors à l'examen du texte coordonné de la présente loi en projet faisant état des modifications proposées.

Monsieur Charles Margue (déi gréng) s'interroge sur l'opposition formelle émise pour insécurité juridique par le Conseil d'État à l'égard de l'article 6, paragraphe 6, alinéa 1^{er}, point 5°, concernant le recours à la notion d'« événement indésirable ». L'orateur fait observer que cette notion connaît bel et bien une définition claire et précise dans les secteurs médical et des aides et de soins et qu'il est primordial, dans l'esprit d'assurer la qualité des services pour personnes âgées, de la maintenir dans le dispositif de la présente loi en projet ; la simple suppression de l'intégralité des références aux « événements indésirables » ne s'avère dès lors guère opportune en ce que cela contribuerait à éviscérer certaines dispositions de la loi en projet sous rubrique. Il échoirait ainsi de chercher le dialogue avec le Conseil d'État afin d'élucider ce point.

Un représentant du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région tient à relever que des entrevues entres des agents du Ministère et le Conseil d'État eurent d'ores et déjà lieu et souligne qu'il est primordial que le présent texte soit adopté dans les meilleurs délais au vu des garanties de qualité que l'on vise à apporter au secteur des services pour personnes âgées ; l'orateur renvoie, en guise d'illustration, aux soucis rencontrés dans le cadre de la pandémie COVID-19 et aux inquiétudes surgies dans le contexte des révélations autour du groupe ORPEA en France. Il s'agit dès lors d'évaluer s'il échet de considérer l'adoption de la présente loi en projet prioritaire ou si le maintien de la notion d'« événement indésirable » revêt un caractère indispensable aux yeux de la Commission de la Famille et de l'Intégration.

Les membres de la Commission de la Famille et de l'Intégration continuent à examiner le texte coordonné de la présente loi en projet faisant état des modifications proposées.

Monsieur Charles Margue (déi gréng) intervient de nouveau pour exprimer son mécontentement par rapport à la façon de procéder en ce qu'en parcourant le texte coordonné

⁶ Voir annexe.

du projet de loi sous rubrique faisant état des modifications proposées, les observations du Conseil d'État n'engendrant aucune modification du dispositif ne sont guère considérées. À titre d'exemple, l'orateur renvoie à l'observation du Conseil d'État relative à l'article 13 et concernant l'équivoque qui entache la distinction entre le contrôle des obligations instaurées par la présente loi en projet et l'évaluation de la qualité de la mise en œuvre de ces obligations.

Madame Myriam Cecchetti (déi Lénk) se rallie aux propos de Monsieur Charles Margue (déi gréng) et souligne que l'accélération de la procédure ne permet guère une instruction parlementaire adéquate.

Monsieur Marc Spautz (CSV) abonde dans le sens de Madame Myriam Cecchetti (déi Lénk) et de Monsieur Charles Margue (déi gréng).

Monsieur le Ministre Max Hahn propose de continuer l'examen du texte coordonné faisant état des modifications proposées.

Monsieur le Président Claude Lamberty (DP) réitère la proposition de Monsieur le Ministre Max Hahn tout en précisant que l'on pourrait, à ce stade, se pencher sur l'avis complémentaire du Conseil d'État et ne procéder à l'adoption des amendements qui en découlent que lors de la réunion du 7 juillet 2023⁷.

Monsieur le Ministre Max Hahn tient à souligner que les modifications proposées ne revêtent, à son estime, qu'un caractère mineur.

Monsieur Charles Marque (déi gréng) souhaite connaître la position de Monsieur le Ministre Max Hahn quant aux observations du Conseil d'État relatives à l'article 13, paragraphe 5, qui précise les modalités de détermination des notes sur base desquelles les structures d'hébergement pour personnes âgées sont évaluées. Le Conseil d'État relève plusieurs incohérences quant à la disposition visée.

L'orateur dit comprendre que l'intégralité des critères repris à l'annexe 3 est supposée être appréciée à partir de cinq cas et soulève que cela s'avère quelque peu inapproprié au vu de l'envergure que cette appréciation est censée prendre.

Monsieur le Ministre Max Hahn tient à signaler que ce nombre de dossiers ne constitue qu'un minimum et qu'ils seront nettement plus nombreux en pratique.

Monsieur Charles Marque (déi gréng) note que les observations du Conseil d'État que l'orateur vient de reprendre ci-dessus ne se voient pas répondues et qu'il en est de même de celles relatives à l'entremêlement du contrôle de qualité et de sa gestion interne ainsi que des observations de la Confédération des prestataires d'aides et de soins (ci-après « COPAS ») reprises dans son avis du 5 juillet 2023⁸.

Un représentant du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région relève qu'en proposant un libellé alternatif à l'endroit de l'article 13, paragraphe 5, les observations du Conseil d'État sont à considérer comme n'ayant plus lieu d'être. Le libellé proposé prévoit ainsi qu'il sera fait abstraction de la note générale et que seules les notes individuelles

⁷ Procès-verbal de la réunion du 7 juillet 2023 de la Commission de la Famille et de l'Intégration, session ordinaire 2022-2023, P.V. FAIN 15.

⁸ Avis de la COPAS relatif au Projet de loi portant sur la qualité des services pour personnes âgées et portant modification de : 1° la loi modifiée du 16 mai 1975 portant statut de la copropriété des immeubles bâtis ; 2° la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'Etat et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, 5 juillet 2023, <https://www.copas.lu/wp-content/uploads/2023/07/Communique-de-presse-Position-de-la-Copas-sur-le-projet-de-loi-7524.pdf>.

attribuées pour chaque catégorie seront considérées. Les observations relatives à la disposition en cause ainsi que la proposition de texte y afférente se basent sur un exemple de calcul fourni au Conseil d'État par le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région.

Quant à la position de la COPAS, l'orateur note que « le biais dans les résultats en raison de sa structure mathématique », tel que le dépeint la COPAS dans le cadre de son avis du 5 juillet 2023, n'existe pas en tant que tel ; l'orateur ne peut dès lors guère suivre le raisonnement de la COPAS.

Monsieur le Ministre Max Hahn souligne que le Conseil d'État ne remet pas en cause le principe de la cotation et l'orateur se montre prêt à faire évaluer l'application de la présente loi en projet au bout d'un délai de trois ans.

Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV) souhaite revenir sur l'avis précité de la COPAS en ce que l'appréciation que cette dernière avance relative au projet de loi sous rubrique l'amène à soulever certaines questions. Ainsi, l'orateur relève, en premier lieu, que « l'évaluation de la qualité repose principalement sur les sentiments subjectifs des usagers, alors que la perception de la qualité n'est pas toujours un indicateur fiable de la qualité réelle » et que « le système [de cotation] tel que décrit n'est même pas transposable en théorie, loin de l'être dans la pratique » ; par rapport à cette dernière observation de la COPAS, l'orateur déduit que l'exemple de calcul fourni au Conseil d'État n'a pas été transmis à la COPAS.

Monsieur le Ministre Max Hahn note qu'une des critiques principales de la COPAS a trait à la Commission permanente pour le secteur des personnes âgées, qu'il échet cependant de nuancer en ce que cet organe s'est prouvé fort utile pendant la pandémie COVID-19 en raison de ses avis et recommandations ; il coule de source que la responsabilité politique demeure entre les mains du ministre ayant la Famille dans ses attributions.

Monsieur Charles Margue (déi gréng) donne à considérer qu'apparemment la COPAS n'a pas suffisamment été incluse dans l'élaboration du présent projet de loi et que la communication avec cette dernière devrait être améliorée. S'y ajoute que la Chambre de Commerce, dans son avis du 27 avril 2023⁹, qualifie le système de gestion de qualité, tel que proposé, de chronophage, ce qui amène l'orateur à la conclusion que les prestataires d'aides et de soins éprouvent encore maintes préoccupations quant aux présentes dispositions.

Monsieur le Ministre Max Hahn tient à souligner que le but primaire de l'initiative sous rubrique consiste à garantir que les résidents de structures d'hébergement pour personnes âgées ainsi que les usagers d'autres services à destination de personnes âgées peuvent bénéficier de prestations et de services de haute qualité et en toute transparence. Ainsi, il s'avère crucial de ne pas perdre cela de vue lorsque les prestataires d'aide et de soins font le catalogue de leurs revendications. Les prédites exigences de qualité et de transparence vont bien entendu de pair avec un contrôle dont il s'agit désormais de préciser les modalités.

L'orateur souhaite également mettre en évidence que l'adoption de la présente loi en projet permettra d'étendre les critères, qui tombaient jusqu'ici sous le contrôle des autorités, au-delà des simples prescriptions infrastructurelles afin d'y inclure des critères relatifs à la vie sociale, l'animation et la présentation esthétique de la nourriture, par exemple. Ces critères, de concert avec les contrôles afférents, visent à permettre aux résidents de structures d'hébergement pour personnes âgées ainsi qu'aux usagers d'autres services à destination de personnes âgées de vivre leurs dernières années dans la dignité qui leur est due.

⁹ Troisième avis complémentaire de la Chambre de Commerce, 27 avril 2023, doc. parl. 7524/23.

Les épisodes récents, tels que la pandémie COVID-19 et le cas ORPEA, viennent appuyer l'appréciation de l'orateur quant à la nécessité de l'introduction des mesures précitées.

Monsieur Marc Spautz (CSV) tient à réitérer ses propos repris ci-dessus en soulignant tout particulièrement qu'il ne conteste aucunement les principes directeurs de la présente loi en projet, mais qu'il se heurte à la façon de procéder, notamment en ce qui concerne les suites à réserver aux observations du Conseil d'État ; s'il s'agit de faire suite à chacune des observations sans en débattre ici, l'on pourra alors se passer des travaux en commission.

Monsieur le Ministre Max Hahn met en exergue que la présente réunion constitue bel et bien l'occasion de faire part de ses questions et préoccupations.

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) rejoint les orateurs précédents lorsque ceux-ci font valoir que le temps écoulé entre la publication de l'avis du Conseil d'État sous examen et la présente réunion ne permet guère une préparation adéquate de la part des membres de la présente commission.

L'oratrice s'interroge ensuite sur les modalités de la détermination des moyennes et souhaite savoir si une note insuffisante au sein d'une catégorie pourrait être compensée par une note suffisante dans une autre.

Monsieur le Ministre Max Hahn précise que les moyennes sont déterminées au sein de chaque catégorie à partir des points décernés pour les critères qui composent la catégorie visée. En outre, il n'est pas possible de compenser entre catégories en ce que cela poserait obstacle à la poursuite des objectifs qui sous-tendent le présent projet de loi ; il ne serait guère concevable que l'on tolérerait des prestations et services de qualité insuffisante au sein de l'une des catégories proposées en raison de la note obtenue dans une autre. Dès qu'une note insuffisante est attribuée, la procédure de remédiation est déclenchée pour la catégorie en question.

Monsieur Charles Margue (déi gréng) souhaite connaître la position de Monsieur le Ministre Max Hahn quant aux observations du Conseil d'État relatives à l'article 13, paragraphe 7, alinéa 1^{er}. L'orateur est en mesure de concevoir les raisons pour lesquelles il pourrait apparaître inopportun de renseigner le nombre de décès au sein d'une structure d'hébergement pour personnes âgées sur un registre public. Or, l'orateur ne peut guère suivre le raisonnement du Conseil d'État en ce qui concerne les autres données à reprendre sur le registre précité puisqu'en particulier les caractéristiques du personnel d'encadrement et de l'autre personnel, visées à la lettre d), peuvent se montrer cruciales pour la prise en charge adéquate d'un résident au sein d'une telle structure.

Monsieur le Ministre Max Hahn propose de ne pas donner suite à l'observation du Conseil d'État et de maintenir la disposition en question dans sa teneur actuelle en ce qu'il est important de recueillir les informations visées afin d'être en mesure de guider la politique en la matière rationnellement.

Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV) s'interroge sur la publicité des données précitées.

Monsieur le Ministre Max Hahn note que certaines informations s'avèrent pertinentes pour les résidents de sorte qu'il y a lieu de les publier par souci de transparence.

Monsieur Jean-Paul Schaaf (CSV) note que l'on pourrait faire abstraction de la publication du nombre de décès et recourir alternativement au nombre de nouvelles admissions.

Madame Simone Asselborn-Bintz (LSAP) fait savoir que certaines structures d'hébergement pour personnes âgées reprennent d'ores et déjà le nombre de décès au niveau de leurs propres statistiques.

Monsieur le Ministre Max Hahn précise que bon nombre des mesures prévues dans le cadre de la présente loi en projet visent à codifier des pratiques d'ores et déjà mises en œuvre par certains prestataires et qu'il s'agit de les implémenter auprès de tous les prestataires. Il couple de source que cela implique une charge de travail supérieure pour ces derniers, l'objectif suprême, qu'est la garantie de la qualité des prestations et services pour personnes âgées, la rend pourtant incontournable.

2. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

*

Luxembourg, le 6 juillet 2023

Procès-verbal approuvé et certifié exact

Annexe : Texte coordonné de la présente loi en projet reprenant les modifications proposées.