



**Commission consultative des Droits de l'Homme
du Grand-Duché de Luxembourg**

Avis

sur

le projet de loi n°7524 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'État
et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et
thérapeutique**

Avis 08/2021

Conformément à l'article 2 (2) de la loi du 21 novembre 2008 portant création d'une Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH), la CCDH s'est autosaisie du projet de loi 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées.

I. Remarque préliminaire

Au vu de l'impact que la pandémie a eu et a encore dans différents domaines, la CCDH s'est donné comme objectif d'analyser dorénavant tous les projets de loi à venir pour veiller à ce qu'ils tiennent compte des conséquences de la pandémie liée au Covid-19 auprès de nombreuses personnes vivant au Luxembourg. Ne pas en tenir compte crée une ignorance dangereuse : d'une part, c'est ne pas tirer les leçons de cette période particulièrement troublée et, d'autre part, c'est ignorer le principe de précaution qui doit nous guider. Cette crise sanitaire n'est sûrement pas la dernière. Dans le présent avis, la CCDH a fait le choix de mettre l'accent sur l'impact de la pandémie sur les droits humains des personnes âgées et donc de ne pas analyser le projet de loi sous tous ses aspects.

II. L'impact de la crise sanitaire

En effet, la CCDH souligne que la pandémie Covid-19 et la crise en résultant ont relevé une fois de plus, voire aggravé, les inégalités existantes dans la société. La CCDH renvoie à son analyse sur les effets de la pandémie Covid-19 sur les droits humains, plus précisément au chapitre relatif aux personnes vivant dans des institutions ou des foyers.¹ Il est apparu clairement que les droits humains des personnes âgées ont été affectés d'une manière extrêmement disproportionnée par rapport au reste de la population. Les impacts sur la santé physique, mentale et sociale des personnes âgées ainsi que sur celle de leurs proches, ont été particulièrement sévères – non-seulement à cause de la dangerosité et la contagiosité du virus, mais également à cause des effets secondaires résultant de l'isolement social. La CCDH avait très tôt, peu après le déclenchement des mesures de confinement, puis de façon répétitive, attiré l'attention du gouvernement et aussi des responsables des institutions accueillant des personnes âgées sur l'effet désastreux que les mesures d'isolement allaient avoir. À diverses reprises, le président de la CCDH en avait parlé dans le groupe *ad hoc* créé par le gouvernement pour le conseiller sur les mesures à prendre.

La CCDH souhaite ici rappeler la décision du gouvernement du 29 juillet 2020 de la charger d'analyser « *l'impact des décisions et des mesures prises par le Gouvernement et mises en œuvre par les gestionnaires sur les droits fondamentaux des usagers, de leurs familles et du personnel* », et de formuler des recommandations concrètes visant à assurer le respect et la protection des droits humains dans le contexte de la gestion de

¹ CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, 25.01.2021, Chapitre E, pp. 20 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>

la crise.² La CCDH en a été informée le 1^{er} septembre 2020 et, tout en félicitant le gouvernement de cette initiative, s'est déclarée prête à y donner suite sous condition de disposer des moyens nécessaires pour mener à bien une telle tâche. Dans une réponse du Premier Ministre et de Madame la Ministre de la Famille datée du 9 novembre 2020, ceux-ci ont remercié la CCDH pour sa disponibilité et ont fait part qu'ils reviendraient vers elle « le cas échéant ». Madame la Ministre de la Famille a, dans une interview qu'elle a donnée sur la radio socio-culturelle 100Komma7 quelques semaines plus tard, dit, à la grande surprise de la CCDH, que cette étude n'était pas une priorité pour le gouvernement.³ La CCDH, qui reste en attente de la suite que le gouvernement entend réserver à sa propre initiative, estime néanmoins qu'il est éminemment important de faire cette analyse sans aucun délai supplémentaire. Elle craint toutefois que cette analyse ne se fera pas, du moins la CCDH n'a pas de signes qui la convainquent du contraire. Faut-il rappeler que pour garantir la « transparence », la « flexibilité » et surtout la « qualité », trois mots clés du projet de loi sous avis, il est primordial qu'il soit tenu compte des résultats d'une telle analyse. À défaut, il y a des risques considérables que certains des objectifs poursuivis par ses auteurs ne soient jamais atteints.

III. Le projet de loi

Selon l'exposé des motifs, le projet de loi sous avis vise à « *améliorer la qualité des infrastructures, des prestations et des services en faveur des personnes âgées, en fixant notamment les normes minimales requises pour le conventionnement des prestataires de soins. Dans un objectif de transparence, un registre accessible au public indiquera les caractéristiques des structures, des prestations et services ainsi que les prix de ces services.* »⁴ Les mesures proposées par les auteurs du projet de loi se concentrent sur les trois axes suivants : « *la gestion qualité* », « *la transparence* » et « *la flexibilité* ». ⁵ La CCDH ne peut que saluer la volonté du gouvernement de vouloir améliorer la qualité, la transparence et la flexibilité des services pour les personnes âgées. Elle constate que le projet de loi introduit effectivement certains changements susceptibles de renforcer le respect des droits humains des personnes concernées. À titre d'exemple, on peut notamment citer l'établissement d'un registre accessible au public,⁶ l'implication des habitants et de leurs proches dans l'évaluation des infrastructures et services, l'institutionnalisation d'un Conseil supérieur des personnes âgées, la mise en place d'une gestion des réclamations, etc. Le projet de loi prévoit également la mise en place de comités éthiques dont il sera question ci-dessous.

² Décision du Conseil de gouvernement du 29 juillet 2020.

³ Radio 100komma7, Invité vum Dag – Corinne Cahen, 30.11.2020, disponible sur www.100komma7.lu/podcast/327247

⁴ Projet de loi n°7524, Exposé des motifs, p. 47.

⁵ *Ibid*, p. 50.

⁶ Ce registre contiendra des informations relatives aux prix, aux projets d'établissement, au règlement d'ordre intérieur, au nombre et le type de logements, à l'effectif du personnel, aux services offerts, etc.

Toutefois, dans le contexte de la crise sanitaire liée à la pandémie du Covid-19, la CCDH est d'avis que le projet de loi ne constitue pas une réponse adéquate aux droits et besoins des personnes âgées. Le texte ne tient pas compte des effets de la pandémie qui a laissé les directions des institutions seules pour gérer la situation. Bien qu'on puisse saluer la mise en place de comités éthiques, ces derniers ont des contours peu clairs. Leur rôle doit être défini de façon explicite et claire. Il s'agira également de prévoir comment ces comités pourront être consultés et de quelle manière il pourra être tenu compte des conclusions qu'ils tirent. Il est question que le rôle de ces comités sera d'intervenir pour des questions de fin de vie. Mais qu'en est-il de toutes les autres interrogations que les comités éthiques devraient pouvoir traiter ? Comment ces comités seront-ils saisis et par qui ? Auront-ils le droit de s'autosaisir et quel est le degré d'indépendance dont ils pourront bénéficier ? Leurs conclusions pourront-elles être rendues publiques ?

La crise sanitaire a montré que de nombreux aspects éthiques n'ont pas été pris en compte jusqu'à ce jour. Il a été possible d'imposer des mesures privatives de liberté, de réduire, voire de rendre impossibles les visites auprès des personnes âgées. Les voix des personnes concernées, de leur famille et de nombreux professionnels, qui eux n'ont pas manqué de faire part de la souffrance qu'impliquait ces mesures, n'ont trop souvent pas été entendues. La CCDH n'a cependant pas eu écho que le gouvernement ou la fédération regroupant la cinquantaine d'institutions se soient questionnés sur la négation de droits fondamentaux que représente cette façon de procéder.

La CCDH se rallie dans ce contexte également à la recommandation du Conseil supérieur des personnes handicapées, selon lequel il faudrait « *instaurer une instance externe qui puisse évaluer la situation d'un point de vue des droits humains en vigueur* » – une mission qui pourrait, selon lui, être attribuée à l'Ombudsman.⁷ En effet, l'Ombudsman, la CCDH et le Centre pour l'Égalité de Traitement avaient formulé cette même recommandation dans leur lettre ouverte sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap du 9 juillet 2020.⁸

Enfin, la CCDH souligne qu'il est impossible d'améliorer la qualité des services sans aborder la question de la formation professionnelle du personnel encadrant.⁹ La CCDH insiste sur la mise en place d'une offre de formation professionnelle continue et la revalorisation des professions de soins (niveau de Bachelor) pour répondre aux besoins

⁷ Projet de loi n°7524, Avis du Conseil Supérieur des Personnes Handicapées, 19.03.2021, point II.9), p. 4.

⁸ Lettre ouverte de la Commission consultative des Droits de l'homme (CCDH), du Centre pour l'égalité de traitement (CET) et de l'Ombudsman sur des pratiques inquiétantes dans les institutions pour personnes en situation de handicap, 9 juillet 2020, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

⁹ Voir, dans ce sens, CCDH, *La crise sanitaire et ses conséquences : Quels impacts sur les droits humains ?*, 25.01.2021, Chapitre E, pp. 20 et suivantes, disponible sur <https://ccdh.public.lu/>.

gérontologiques actuels, conformément aux revendications du personnel soignant.¹⁰ Il faut que ce dernier ait accès à des formations professionnelles de qualité, qui portent également sur le respect des droits humains. Il est dans ce même contexte d'ailleurs fort surprenant que la fiche d'évaluation d'impact annexée au projet de loi sous avis indique que le projet de loi sous avis serait « *neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes* » – sans fournir la moindre explication y relative. La CCDH rappelle encore une fois que la neutralité apparente d'une mesure ne permet pas d'exclure tout risque de discrimination. Au contraire, à défaut de prendre en compte les droits humains de toutes les personnes concernées, et le cas échéant de prendre des mesures spécifiques pour éviter des inégalités, des mesures neutres risquent de créer ou de perpétuer des situations discriminatoires. Étant donné que la très grande majorité du personnel de soins sont des femmes, ce sont évidemment également majoritairement ces dernières qui seront impactées par l'absence de formations professionnelles suffisantes et de dispositions spécifiques visant à améliorer les conditions de travail. Il faut d'ailleurs noter que l'inexactitude des fiches d'évaluation d'impact, surtout en ce qui concerne la question de l'égalité des genres, n'est pas un phénomène isolé. En effet, cette critique est valable pour la quasi-totalité des projets de loi.

Conclusion

La CCDH estime que la situation actuelle déclenchée par la pandémie montre qu'il n'est pas accordé suffisamment de place aux droits humains des personnes âgées. Est-il besoin de rappeler que les personnes âgées ont les mêmes droits que toute autre personne : le droit à l'autonomie de vie, c.à.d. de pouvoir choisir leur lieu de vie et de recevoir des aides adaptées, le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à l'inclusion sociale et culturelle, le droit à l'accès aux soins de santé etc. Dans ce sens, ce projet de loi vient à point nommé et représente une occasion rare pour combler des lacunes. Il faut dès lors être extrêmement vigilant et bienveillant afin de garantir le maximum de protection et de qualité de vie pour nos « anciens ».

La CCDH en profite pour rappeler en outre dans ce contexte que le Luxembourg n'a ratifié ni la Charte sociale européenne révisée ni le Protocole additionnel à la Charte sociale européenne de 1988 qui prévoient des dispositions importantes pour les droits des personnes âgées.¹¹ Tous ces droits sont d'ailleurs également garantis par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et par la Convention des Nations Unies

¹⁰ Voir Tessie Jakobs, *Personalmangel im Pflegesektor: « Eine sehr belastende Situation »*, Woxx, 5.11.2020 ; voir aussi Tim Morizet, *Anil kritiséiert verschidde Ministèren*, RTL, 11.02.2021, disponible sur <https://www.rtl.lu/news/national/a/1643783.html>.

¹¹ Le Luxembourg a signé la Charte sociale européenne révisée le 11.02.1998 mais ne l'a pas encore ratifiée. Il en va de même en ce qui concerne le Protocole additionnel de 1988 et le Protocole d'amendement de 1991. Il n'a ni signé, ni ratifié le Protocole additionnel de 1995 prévoyant un système de réclamations collectives. Voir, dans ce sens, www.coe.int/fr/web/european-social-charter/luxembourg.

relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), dans laquelle il y a beaucoup d'intersections avec les droits des personnes âgées.

Tous les droits humains doivent guider la création et la mise en œuvre de services de soins, tant ambulatoires que stationnaires. Tenir compte des droits et principes susmentionnés va rendre plus efficaces les efforts et l'engagement des institutions, des nombreux soignants et favoriser les bonnes pratiques.

Au vu de tout ce qui précède, la CCDH exhorte le gouvernement à revoir le projet de loi sous avis par rapport aux questions évoquées dans cet avis. En même temps, elle incite le gouvernement à garantir l'accès à des formations professionnelles de qualité, à revaloriser les professions de soins et à revoir son approche en ce qui concerne les fiches d'évaluation d'impact.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 31 mars 2021.