



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

Avis complémentaire

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 16/2021

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 des amendements gouvernementaux au projet de loi 7524 portant sur la qualité des services pour personnes âgées.

Pour rappel, la CCDH avait rendu un premier avis sur le projet de loi sous examen en date du 31 mars 2021.¹ Le présent avis traite des amendements gouvernementaux au projet de loi du 28 septembre 2021. Ces amendements visent entre autres à mettre en place un Service national d'information et de médiation pour personnes âgées, à créer des comités d'éthique devant traiter des questions d'éthique et touchant au respect des droits fondamentaux et à instaurer une Commission permanente pour le secteur des personnes âgées.

Les amendements apportés au projet de loi n°7524 tiennent compte d'un certain nombre de remarques formulées dans les avis de la CCDH, des chambres professionnelles et des autres entités saisies, et apportent une série d'adaptations et de précisions au projet de loi en question.

La CCDH salue l'intervention de Madame la Ministre de la Famille lors de la conférence de presse du 30 septembre 2021², lors de laquelle elle exprime sa préoccupation pour les personnes âgées et les défis liés à la crise sanitaire.

La CCDH rappelle dans ce contexte qu'elle 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.

I. Mise en place d'un Service national d'information et de médiation pour personnes âgées

La CCDH salue la volonté du gouvernement de mettre en place un mécanisme d'information, de promotion et de protection des droits des personnes âgées. L'amendement 140 prévoit la création d'un Service national d'information et de médiation pour personnes âgées. Ce service, qui est placé sous l'autorité du Ministère de la Famille, a d'un côté une mission de médiation à travers la prévention de différends entre usagers de services pour personnes âgées et résidents de structures d'hébergement pour personnes âgées et les organismes gestionnaires. De l'autre côté, il a une large mission d'information entre autres sur les droits et obligations des résidents, usagers et gestionnaires, sur les normes à respecter dans les domaines des infrastructures, des équipements, du personnel et des services, les obligations et orientations en matière de qualité et de sécurité des services, les règlements généraux et projets d'établissement,

¹Avis de la CCDH sur le projet de loi n° 7524 https://ccdh.public.lu/dam-assets/dossiers_th%C3%A9matiques/personnes_%C3%A2g%C3%A9es/avis/PersAgees-PL7524-Avis-20210419-v10.pdf

²https://gouvernement.lu/fr/actualites/toutes_actualites/communiqués/2021/09-septembre/30-cahen-personnes-agees.html

les contrats conclus entre résidents ou usagers et gestionnaires, sur les possibilités concernant les réclamations et la procédure de médiation. Ce service peut également émettre des recommandations aux gestionnaires ainsi qu'au ministre compétent.

Bien qu'on puisse saluer la diversité et la précision des missions de ce service d'information et de médiation, la CCDH se pose des questions quant à l'indépendance d'un tel service, qui fonctionnera sous l'autorité du Ministère de la Famille. Elle tient à rappeler dans ce contexte 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* ³ ». La CCDH renvoie dans ce contexte également à une recommandation qu'elle avait faite dans une lettre ouverte au sujet des personnes vivant dans des institutions pour personnes en situation de handicap⁴. Cette recommandation visait à donner à l'Ombudsman, ayant déjà une fonction de médiateur et de contrôleur externe des lieux privatifs de liberté, des missions supplémentaires : il aurait la possibilité de faire des visites dans les structures d'hébergement, d'assurer la promotion et la protection des droits et des intérêts des personnes en situation de handicap, de traiter de plaintes, d'ester en justice, de transmettre des informations et des recommandations au gouvernement concernant les aspects pour lesquels la législation en vigueur serait insuffisante.

Étant donné les nombreux parallèles entre le domaine du handicap et celui des personnes âgées, la CCDH réitère sa proposition d'étendre le champ de compétences de l'Ombudsman et d'intégrer également les visites des lieux où sont hébergées des personnes âgées dans les missions du contrôleur externe.

II. Création de comités d'éthique

La création de comités d'éthique, prévue dans la version initiale du projet de loi, fait également l'objet d'un amendement gouvernemental. Alors que le projet de loi prévoyait le recours à un comité d'éthique uniquement en cas de demande spécifique concernant la prise en charge d'un résident en fin de vie, la CCDH constate que les amendements apportent un certain nombre de précisions quant aux missions et tâches de ces comités. La CCDH note que ces comités reçoivent des missions plus larges qui visent à fournir, sur demande, au résident, son représentant légal ou sa personne de contact, au personnel et à la direction des aides à la décision concernant des questions d'ordre éthique ou relatives au respect des droits fondamentaux. Il est également prévu que ces comités puissent donner des orientations internes concernant les mêmes questions. La CCDH salue le fait que les missions de ces comités sont associées à des questions touchant au respect des droits fondamentaux, ce qui n'était pas le cas dans le projet initial.

Les amendements fournissent par ailleurs également des précisions quant à la composition de ces comités d'éthique. En effet, il est précisé qu'un médecin doit être membre au sein d'un tel comité ainsi qu'une personne exerçant une profession de santé et pouvant faire valoir une qualification en soins palliatifs. Le CCDH se pose des questions quant aux profils des autres membres, qui ne sont pas précisés dans le projet

³ Projet de loi n° 7524, Avis du Conseil supérieur des Personnes handicapées, 19.03.2021, point II.9), p.4

⁴ https://ccdh.public.lu/fr/actualites/2020/20200709_Lettre_ouverte_CET_CCDH_Ombudsman.html

de loi. En même temps, elle constate avec satisfaction que ces comités d'éthique émettent leur avis en toute indépendance. Dans ce contexte, la CCDH souligne l'importance de veiller à une représentation équilibrée de femmes et d'hommes dans ces comités. Elle invite également les membres de ces comités à suivre les formations nécessaires en matière de droits fondamentaux. D'une manière plus générale, la CCDH recommande de préciser la composition et le fonctionnement de ces comités, tout en veillant à une composition pluraliste. Ses membres devraient disposer de connaissances en matière de droits fondamentaux.

III. La mise en place d'une Commission permanente pour le secteur des personnes âgées

La CCDH note que les amendements proposent également la mise en place d'une Commission qui exerce des fonctions consultatives auprès du ministre. Selon le commentaire de l'amendement 140, il s'agirait de créer une plateforme qui réunit les acteurs-clé ayant diverses compétences pour améliorer le degré de qualité des services offerts aux résidents et usagers. Or, la CCDH se doit de constater que les personnes âgées elles-mêmes sont seulement représentées par un représentant du Conseil supérieur des personnes âgées. Les 9 autres membres relèvent de ministères (5), des organismes gestionnaires (2) ou de professionnels de la santé (2). La Commission pourra émettre des recommandations par rapport aux projets d'établissement des gestionnaires, des évaluations dans le cadre du système de la gestion de la qualité et des moyens d'ordre sanitaire, financier ou administratif. Elle pourra également, « *sur demande du ministre, réaliser ou faire réaliser des enquêtes, des analyses, des études, des rapports ou des avis sur les différents aspects de la situation de la personne âgée au Luxembourg.* »⁵ Comme indiqué plus haut au sujet de la composition des comités d'éthique, la CCDH réitère sa recommandation de veiller à une représentation équilibrée de femmes et d'hommes dans la Commission permanente.

S'agissant des ministères présents dans cette Commission, la CCDH se demande pourquoi d'autres ministères, comme par exemple le Ministère de la Justice ou encore le Ministère de l'Égalité entre les femmes et les hommes, n'ont pas leur place dans cette Commission, afin de garantir son caractère transversal.

D'une manière générale, la CCDH salue la volonté du gouvernement d'améliorer la qualité des services pour personnes âgées et la prise en compte accrue de leurs besoins. Néanmoins, elle souligne qu'il faudra éviter que la création des différents organes prévus par les amendements n'alourdisse la réalisation du respect des droits fondamentaux des personnes âgées et de leurs proches. Elle met en garde contre le risque d'un double emploi qui pourrait être fait par ces différents organes et souligne l'importance de garantir que les personnes concernées sachent quel organe contacter pour faire leurs démarches. Elle rappelle dans ce contexte l'architecture très complexe d'institutions en place dans le domaine du handicap, qui peut prêter à confusion et a pour conséquence que, très souvent, lesdites personnes ne savent pas à qui s'adresser⁶. La CCDH insiste

⁵ Amendements gouvernementaux, Amendement 140, p. 79.

⁶ DOCUMENT DE REFLEXION du 23 janvier 2018, Droits des personnes en situation de handicap. Les institutions et organismes de défense des droits des personnes handicapées

pour qu'il soit clair à qui les personnes âgées pourront s'adresser et que ce soit un organe disposant de moyens de contrôle efficaces pour remédier aux violations de leurs droits humains. Elle rappelle dans ce contexte que les organes prévus par les amendements ne sauront pas répondre à la nécessité de prévoir un mécanisme de contrôle externe et indépendant.

Pour le surplus, la CCDH renvoie à ses autres recommandations et critiques formulées dans son premier avis sur le projet de loi sous examen.

Adopté lors de l'assemblée plénière du 9 novembre 2021.