

Projet de loi

modifiant la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie

Avis du Conseil d'État

(26 avril 2022)

Par dépêche du 26 janvier 2021, le Premier ministre, ministre d'État, a saisi le Conseil d'État du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi qu'un texte coordonné par extraits de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie que le projet sous avis tend à modifier.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce sont parvenus au Conseil d'État par dépêches respectivement des 26 février, 2 avril et 14 juin 2021.

Les avis de la Chambre d'agriculture, de la Chambre des métiers et du Conseil supérieur des personnes âgées, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis a pour objet d'adapter l'objet et la gouvernance de l'établissement public « Centres, Foyers et Services pour personnes âgées » dénommé « SERVIOR ». Selon les auteurs, cette adaptation trouve son origine dans le programme gouvernemental qui prévoit « qu'il sera procédé à une révision de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie (« SERVIOR »). Cet examen portera notamment sur l'objet et les missions de SERVIOR ainsi que sur l'adéquation de ses moyens par rapport à la réalisation de la mission d'intérêt général lui confiée. » Il est ainsi prévu d'ancrer la dénomination « SERVIOR » dans la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie, dénomination utilisée dans la vie courante depuis la création de l'établissement public en question sans pour autant avoir été consacrée par un texte officiel.

Par ailleurs, SERVIOR a développé au fil des années des partenariats stratégiques en relation directe, voire indirecte, avec son objet de sorte qu'à côté des activités d'hébergement proprement dites, l'établissement a développé des activités relevant des domaines administratif, technique, logistique et de restauration, ceci afin d'améliorer la qualité des services offerts à ses clients. Les modifications prévues au niveau des missions de l'établissement public entendent ainsi conformer son objet avec les activités de partenariat et de collaboration déjà entamées.

Finalement, dans un domaine sensible ayant trait à la santé et au bien-être des personnes âgées, le législateur prévoit la possibilité pour l'établissement public de créer des « sociétés filiales » et cela, selon les auteurs, afin de « pouvoir concentrer certains domaines d'activité dans des sociétés dédiées à ces activités ».

Le projet de loi sous examen n'est pas sans soulever un certain nombre de questions de fond. Ainsi, bien que la possibilité de réaliser des collaborations ou des partenariats ou de créer des sociétés filiales existe déjà pour d'autres établissements publics à vocation purement commerciale, comme la Banque et Caisse d'Épargne de l'État¹, le Conseil d'État se demande comment les obligations à respecter par SERVIOR au niveau de l'agrément ministériel pourront être vérifiées et suivies au niveau des collaborations et partenariats, voire des sociétés filiales. Est-ce que SERVIOR reste responsable, dans le cadre de son agrément, de garantir le respect des obligations découlant de l'agrément même si les activités visées par l'agrément sont réalisées dans le cadre de ses collaborations et partenariats avec d'autres entités ? D'éventuelles sociétés filiales doivent-elles également procéder à l'obtention d'un agrément pour les services qu'elles entendent offrir ? Même si les auteurs estiment que l'agrément oblige SERVIOR de garantir le respect des exigences y prévues également au niveau des collaborations et des partenariats ou encore au niveau des sociétés filiales, le Conseil d'État s'interroge sur les moyens permettant de contrôler les obligations et exigences découlant de l'agrément à ce niveau. En effet, les instances de contrôle n'ont de lien qu'avec SERVIOR. Ni la loi en projet, ni la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ne contiennent de dispositions relatives aux suites à réserver à des délégations de services visés par l'agrément à d'autres entités que l'organisme gestionnaire ayant obtenu l'agrément.

À cela s'ajoute que les entités n'ayant pas la qualité d'un établissement public auxquelles SERVIOR délèguera des services en vertu de la future loi échapperont au contrôle parlementaire.

Examen des articles

Article 1^{er}

Sans observation.

¹ Voir la loi modifiée du 24 mars 1989 sur la Banque et Caisse d'Épargne de l'État, Luxembourg.

Article 2

L'article 2 de la loi précitée du 23 décembre 1998, dans sa teneur proposée, prévoit au paragraphe 1^{er}, lettre a), que : « (1) SERVIOR a pour objet de créer, de reprendre, de réaliser et de gérer : a) des activités en faveur des personnes âgées conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. »

Le Conseil d'État note que selon la loi précitée du 23 décembre 1998 telle qu'actuellement en vigueur l'établissement public SERVIOR a pour « mission de créer, de reprendre et de gérer » :

« 1° des structures d'accueil, de prise en charge, d'assistance et de consultation au bénéfice de personnes âgées valides ou de personnes âgées invalides présentant notamment des problèmes physiques, psychiques ou sociaux.

2° des structures d'accueil destinées à l'hébergement et à la réadaptation de personnes âgées dépendantes de tierces personnes ou relevant de la gériatrie-psihiatrie. »

Le Conseil d'État constate que les auteurs du projet de loi sous examen entendent remplacer cette formulation précise par les termes génériques « activités en faveur des personnes âgées », tout en précisant qu'il s'agit d'activités tombant sous le champ d'application de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Selon le commentaire portant sur l'article sous examen, ces activités seraient « l'hébergement des personnes âgées et la création de structures fournissant des prestations d'aides et de soins ». Dans un souci de clarté, le Conseil d'État recommande aux auteurs de déterminer les activités visées avec plus de précision. Si la formulation en vigueur n'est plus adaptée, il y a lieu de la compléter en gardant la précision nécessaire permettant de cerner le champ d'action de l'établissement public SERVIOR avec la rigueur requise.

Le Conseil d'État note ensuite qu'à la lettre b) le terme « activités » est également employé sans préciser si ces activités s'adressent à des personnes âgées ou non. Même si ce libellé est plus précis dans la mesure où il y est renvoyé aux « activités visées à l'article 1^{er} de la loi précitée du 8 septembre 1998 », de sorte que sont directement visés « l'accueil et l'hébergement de jour et/ou de nuit de plus de trois personnes simultanément ; l'offre de services de consultation, d'aide, de prestation de soins, d'assistance, de guidance, de formation sociale, d'animation ou d'orientation professionnelle ; l'offre de services en matière d'évaluation individuelle des ressources et des difficultés, ainsi qu'en matière d'orientation, de coordination et d'évaluation des mesures développées à la suite de cette évaluation individuelle », le Conseil d'État estime que, dans un souci de transparence, il convient d'insérer une description plus précise des activités visées.

L'article 2, paragraphe 1^{er}, dernier alinéa, de la loi précitée du 23 décembre 1998, dans sa teneur proposée, dispose que « SERVIOR peut offrir toutes autres prestations se rattachant directement ou indirectement à son objet ou tendant à favoriser la réalisation de celui-ci. ». Ainsi, le Conseil d'État note finalement que l'objet de l'établissement public SERVIOR n'est

aucunement défini et que selon le libellé proposé par les auteurs il appartient au conseil d'administration de déterminer en détail son champ d'action.

À l'article 2, paragraphe 2, de la loi précitée du 23 décembre 1998, dans sa teneur proposée, et dans un souci de cohérence interne du texte, le Conseil d'État suggère de compléter la phrase par les termes « tendant à favoriser la réalisation de l'objet de SERVIOR ». Cet ajout permettra de mettre le paragraphe 2 en phase avec l'article 8, alinéa 1^{er}, point 12, dans sa teneur proposée.

Articles 3 à 5

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Il y a lieu de laisser une espace entre la forme abrégée « **Art.** » et le numéro d'article, pour écrire « **Art. 1^{er}.** ».

Il convient d'insérer des virgules avant le terme « ci-après » et après l'acronyme « « SERVIOR » » en écrivant « , ci-après « SERVIOR », ».

Article 2

Dans un souci de cohérence interne du texte qu'il s'agit de modifier, il y a lieu de remplacer les lettres a) et b) par des numéros 1 et 2 suivis d'une parenthèse fermante.

Article 3

À la phrase liminaire, les termes « de la même loi, » sont à ajouter après les termes « alinéa 1^{er}, ».

Article 4

Au point 1^o, il convient d'écrire « les termes « directeur général » ».

Subsidiairement, et dans un souci de cohérence par rapport à l'article 3, point 2^o, il est recommandé de reformuler le point 1^o comme suit :

« 1^o Aux alinéas 1^{er} et 2, le terme « général » est inséré à la suite du terme « directeur ». »

Au point 2^o, en ce qui concerne l'article 10, alinéa 4, de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie, dans sa nouvelle teneur proposée, il y a lieu d'écrire le terme « article » en toutes lettres et de supprimer les termes « de la présente loi » pour être superfétatoires.

Il est recommandé de reformuler l'article 10, alinéa 4, dans sa nouvelle teneur proposée, comme suit :

« Il est assisté par des directeurs nommés conformément aux dispositions de l'article 8 qui doivent se prévaloir d'un cycle complet d'études universitaires ou supérieures. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 19 votants, le 26 avril 2022.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz