

Projet de règlement grand-ducal

**portant sur les informations à transmettre dans le cadre de
l'évaluation de la qualité des services pour personnes âgées**

Avis du Conseil d'État

(13 juillet 2023)

Par dépêche du 29 novembre 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par la ministre de la Famille et de l'Intégration.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs et un commentaire des articles regroupés, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'une fiche financière.

Les avis de la Chambre de commerce, de la Confédération des organismes prestataires d'aides et de soins et de la Chambre des salariés ont été communiqués au Conseil d'État en date des 31 janvier, 9 février et 20 février 2023.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre des métiers, du Conseil supérieur des personnes handicapées 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 règlement grand-ducal sous avis trouve sa base légale dans les paragraphes 7 des articles 13, 28 et 43 du projet de loi n° 7524 qui déterminent les informations pour l'année précédente que les organismes gestionnaires des structures d'hébergement pour personnes âgées, des services d'aides et de soins et des centres de jour pour personnes âgées doivent transmettre tous les ans, avant le 1^{er} juillet, au ministre ayant la Famille dans ses attributions.

L'objet du projet de règlement grand-ducal est de préciser lesdites informations.

Concernant l'utilité, voire la nécessité de publier toutes ces informations à l'adresse du grand public, le Conseil d'État renvoie aux observations y relatives émises dans son avis complémentaire du 4 juillet 2023 portant sur le projet de loi n° 7524.

Examen des articles

Article 1^{er}

L'article sous examen trouve sa base légale dans l'article 13, paragraphe 7, du projet de loi n° 7524 qui dispose que :

« (7) Tous les ans, avant le 1^{er} juillet, l'organisme gestionnaire transmet au ministre des informations qui seront publiées sur le registre des services pour personnes âgées prévu à l'article 8 et qui, pour l'année précédente, portent sur :

- a) la situation financière de la structure d'hébergement ;
- b) les admissions, les demandes d'admission, les décès ;
- c) les caractéristiques des résidents, à savoir leur genre, leur âge, leur nationalité, leur degré de dépendance et autres spécificités impactant leur encadrement ;
- d) les caractéristiques du personnel d'encadrement et de l'autre personnel, à savoir leur genre, leur âge, leur pays de résidence, les types de contrat, leurs formations, leurs présences et absences et autres spécificités impactant l'encadrement des résidents.

Un règlement grand-ducal précise les informations à transmettre en vertu de l'alinéa 1^{er}. »

Le paragraphe 1^{er} de l'article sous examen est dépourvu de valeur normative propre en ce qu'il se borne à énoncer l'objet du projet de règlement sous avis. Partant, le Conseil d'État demande d'en faire abstraction. S'ajoute à cela que ledit paragraphe fait double emploi avec le paragraphe 2, phrase liminaire. Si les auteurs entendent maintenir le paragraphe 1^{er} afin de préciser que les informations à transmettre couvrent la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année précédant la date de transmission des informations, le Conseil d'État suggère d'intégrer cette précision au paragraphe 2, phrase liminaire, en prévoyant que « [c]haque organisme gestionnaire transmet les informations suivantes portant sur les structures d'hébergement pour personnes âgées et couvrant la période allant du 1^{er} janvier au 31 décembre de chaque année précédant la date de transmission des informations : ».

Le paragraphe 2, point 25°, prévoit ce qui suit : « Sur une année, le nombre des agents du personnel d'encadrement disposant des formations prévues à l'article 6, paragraphes 2 à 6 ; ». Le Conseil d'État est à se demander quel est l'article 6 que les auteurs entendent viser par la disposition sous avis. En effet, le projet de règlement grand-ducal sous examen ne contient pas d'article 6 et les paragraphes 2 à 6 de l'article 6 du projet de loi n° 7524 ne contiennent pas tous des dispositions concernant une quelconque formation. L'article 6, paragraphe 5, du projet de loi précité se limite notamment à prévoir qu'« [a]u moins un agent infirmier assume la fonction de responsable des soins de santé. Il surveille l'organisation et la coordination des soins de santé administrés aux résidents. » Le Conseil d'État demande aux auteurs de préciser au point 25° le texte de loi et les paragraphes auxquels celui-ci est censé renvoyer.

En ce qui concerne le point 26°, le Conseil d'État estime que les données concernant la saisine du comité d'éthique sont incluses dans le rapport annuel que celui-ci est censé adresser au ministre en exécution de l'article 7, paragraphe 6, du projet de loi n° 7524, de sorte que le point 26° peut être supprimé.

Par ailleurs, concernant le point 27°, le Conseil d'État constate que suite aux amendements du 7 juillet 2023 la notion d'« événements indésirables » ne figure plus dans la loi servant de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, de sorte que le point 27° risque d'encourir la sanction de l'article 102 sur ce point .

En ce qui concerne les informations relatives aux situations à risque infectieux mentionnées au point 27°, le Conseil d'État relève que dans la mesure où, dans le cadre de l'évaluation de la qualité des services prévue à l'article 13 de la loi qui sert de base légale au règlement grand-ducal en projet, il est prévu que les évaluateurs vérifient que le personnel applique les règles d'hygiène, le ministre a de toute façon accès à ces données.

Partant, au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État propose aux auteurs de supprimer le point 27°.

Article 2

L'article sous examen trouve sa base légale dans l'article 28, paragraphe 7, du projet de loi n° 7524 qui dispose que :

« (7) Tous les ans, avant le 1^{er} juillet, l'organisme gestionnaire transmet au ministre des informations qui seront publiées sur le registre des services d'aides et de soins à domicile prévu à l'article 23 et qui, pour l'année précédente, portent sur :

- a) la situation financière du service d'aides et de soins à domicile;
- b) le nombre d'usagers pris en charge ;
- c) les caractéristiques des usagers, à savoir leur genre, leur âge, leur nationalité, leur degré de dépendance et autres spécificités impactant leur encadrement ;
- d) les caractéristiques du personnel d'encadrement et de l'autre personnel, à savoir leur genre, leur âge, leur pays de résidence, les types de contrat, leurs formations, leurs présences et absences et autres spécificités impactant l'encadrement des usagers.

Un règlement grand-ducal précise les informations à transmettre en vertu de l'alinéa 1^{er}. »

En ce qui concerne le défaut de plus-value normative du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}.

Par ailleurs, quant au paragraphe 2, point 23° qui se réfère à l'article 21, paragraphes 2 à 6, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 25°, pour demander aux auteurs de préciser au point 23° le texte de loi et les paragraphes auxquels celui-ci est censé renvoyer.

Finalement, concernant le paragraphe 2, points 24° et 25°, le Conseil d'État renvoie aux observations émises à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 26° et 27°, qu'il réitère en relation avec l'article 28, paragraphe 7 qui sert de base légale à l'article sous examen. Partant, dans la même logique, le Conseil d'État propose de les supprimer.

Article 3

L'article sous examen trouve sa base légale dans l'article 43, paragraphe 7, du projet de loi n° 7524 qui dispose que :

« (7) Tous les ans, avant le 1^{er} juillet, l'organisme gestionnaire transmet au ministre des informations qui seront publiées sur le registre des centres de jour pour personnes âgées prévu à l'article 38 et qui, pour l'année précédente, portent sur :

- a) la situation financière du centre de jour pour personnes âgées ;
- b) les admissions, les demandes d'admission, les décès ;
- c) les caractéristiques des usagers, à savoir leur genre, leur âge, leur nationalité, leur degré de dépendance et autres spécificités impactant leur encadrement ;
- d) les caractéristiques du personnel d'encadrement et de l'autre personnel, à savoir leur genre, leur âge, leur pays de résidence, les types de contrat, leurs formations, leurs présences et absences et autres spécificités impactant l'encadrement des usagers.

Un règlement grand-ducal précise les informations à transmettre en vertu de l'alinéa 1^{er}. »

En ce qui concerne le défaut de plus-value normative du paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État renvoie aux observations formulées à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}.

Concernant le paragraphe 2, point 20°, le renvoi au point 15° est erroné. En effet, il y a lieu de se référer au point 13°.

Concernant le paragraphe 2, point 23°, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 1^{er}, paragraphe 2, point 25°, pour demander aux auteurs de préciser au point 23° le texte de loi et les paragraphes auxquels celui-ci est censé renvoyer.

En outre, et dans la mesure où le Conseil d'État comprend que le point 23° se réfère à l'article 36 du projet de loi n° 7524, il y a lieu de relever qu'en visant les formations prévues à l'article 36, paragraphes 10 et 11, du projet de loi n° 7524, ledit point omet d'exiger que l'organisme gestionnaire transmette au ministre les informations relatives au nombre d'agents du personnel d'encadrement disposant de la formation de référent en matière de prévention et de lutte contre les infections et de respect des règles d'hygiène et sanitaires, laquelle est prévue au paragraphe 12 de l'article 36. Or, les articles 1^{er} et 2 concernant les informations à transmettre par les organismes gestionnaires des structures d'hébergement pour personnes âgées et des services d'aides et de soins exigent que ceux-ci transmettent les informations relatives au nombre d'agents du personnel d'encadrement disposant de la formation de référent. Dans un souci de cohérence interne du texte, le Conseil d'État estime utile de prévoir la transmission de ces informations également pour les services pour personnes âgées tombant sous le champ d'application de l'article 3 sous examen.

Finalement, concernant le paragraphe 2, points 24° et 25°, le Conseil d'État renvoie aux observations émises à l'endroit de l'article 1^{er}, paragraphe 2, points 26° et 27°, qu'il réitère en relation avec l'article 43, paragraphe 7 qui sert de base légale à l'article sous examen. Partant, dans la même logique, le Conseil d'État propose de les supprimer.

Article 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Les formules « le ou les » et « la ou les » sont à écarter. Il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Dans un souci de cohérence par rapport à la loi qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, il convient de compléter systématiquement les notions de « structures d'hébergement » et de « structure d'hébergement » par les termes « pour personnes âgées ».

Il y a lieu de remplacer le terme « assurance-dépendance » par les termes « assurance dépendance ».

Le Conseil d'État tient à signaler que les nombres s'écrivent en toutes lettres.

Le Conseil d'État relève que lorsqu'il est renvoyé à une lettre faisant partie d'une subdivision a), b), c), ..., il y a lieu d'utiliser le terme « lettre » avant la lettre référée, et non le terme « point ».

Préambule

Au fondement légal, la date relative à l'acte en question fait défaut. Une fois que celle-ci est connue, elle devra être insérée à l'endroit pertinent. Cette observation vaut également pour les articles 1^{er}, paragraphe 1^{er}, 2, paragraphe 1^{er}, et 3, paragraphe 1^{er}.

Toujours au fondement légal, il y a lieu d'insérer une virgule avant les termes « et notamment ses articles 13, 28 et 43 ; ».

Le deuxième visa relatif à la fiche financière est à omettre, étant donné que le projet de règlement grand-ducal sous avis n'a pas d'impact sur le budget de l'État.

Le troisième visa relatif aux avis des chambres professionnelles est à adapter, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

La formulation relative aux ministres proposant est à rédiger avec précision suivant l'arrêté grand-ducal du 4 février 2020 portant attribution des compétences ministérielles aux membres du Gouvernement, pour écrire :

« Sur le rapport de Notre Ministre de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région, et après délibération du Gouvernement en conseil ; ».

Article 1^{er}

Au paragraphe 1^{er}, il est proposé de supprimer les termes « dont il est chargée de la gestion et de l'exploitation », étant donné que la définition de la notion d'« organisme gestionnaire » figurant à l'article 1^{er}, point 3^o, de la loi qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, précise d'ores et déjà que l'organisme gestionnaire est « la personne physique ou morale qui est chargée de la gestion et de l'exploitation de la structure d'hébergement pour personnes âgées ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, phrase liminaire.

Subsidiairement, il y a lieu de remplacer le terme « chargée » par le terme « chargé ».

Toujours au paragraphe 1^{er}, il faut insérer une virgule après les termes « paragraphe 7 ». Cette observation vaut également pour les articles 2, paragraphe 1^{er}, et 3, paragraphe 1^{er}.

Au paragraphe 2, point 4^o, lettre a), il convient d'accorder le terme « admission » au pluriel. Cette observation vaut également pour les articles 2, paragraphe 2, point 4^o, lettre a), et 3, paragraphe 2, point 4^o, lettre a).

Au paragraphe 2, point 15^o, il convient de remplacer les parenthèses par des virgules, pour écrire « , ci-après « ETP », ». Dans le reste du dispositif, il y a lieu d'avoir systématiquement recours à cette forme abrégée tout en écartant les formes abrégées identiques introduites aux articles 2, paragraphe 2, point 13^o, et 3, paragraphe 2, point 13^o.

Au paragraphe 2, point 16^o, il y a lieu de laisser une espace entre le terme « point » et le terme « 15^o ».

Au paragraphe 2, point 25^o, il convient d'insérer les termes « , de la loi du [...] portant sur la qualité des services pour personnes âgées » après les termes « paragraphes 2 à 6 ». Cette observation vaut également pour l'article 2, paragraphe 2, point 23^o.

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer les termes « dont il est chargé de la gestion et de l'exploitation », étant donné que la définition de la notion d'« organisme gestionnaire » figurant à l'article 17, point 3^o, de la loi qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, précise d'ores et déjà que l'organisme gestionnaire est « la personne physique ou morale qui est chargée de la gestion et de l'exploitation des activités d'aides et de soins ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, phrase liminaire.

Au paragraphe 2, point 4^o, il y a lieu de remplacer les tirets par des chiffres romains minuscules suivis d'une parenthèse fermante.

Article 3

Au paragraphe 1^{er}, il y a lieu de supprimer les termes « dont il est chargé de la gestion et de l'exploitation », étant donné que la définition de la notion d'« organisme gestionnaire » figurant à l'article 32, point 3^o, de la loi qui sert de base légale au projet de règlement grand-ducal sous avis, précise d'ores et

déjà que l'organisme gestionnaire est « la personne physique ou morale qui est chargée de la gestion et de l'exploitation des activités de centre de jour ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, phrase liminaire.

Au paragraphe 2, point 3°, lettre c), il y a lieu de remplacer le point final par un point-virgule. Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, point 4°, lettre b), point iii.

Au paragraphe 2, point 4°, lettre b), il convient de remplacer les points après les chiffres romains minuscules i à iii par des parenthèses fermantes.

Au paragraphe 2, point 8°, il y a lieu de remplacer les tirets par des lettres minuscules a) à f). Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, point 18°.

Au paragraphe 2, point 10°, il y a lieu d'insérer les termes « pour personnes âgées » après les termes « centre de jour ».

Au paragraphe 2, point 23°, il convient d'insérer les termes « , de la loi du [...] portant sur la qualité des services pour personnes âgées » après les termes « paragraphes 10 et 11 ».

Article 4

En ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant prioritairement la nomenclature employée dans les arrêtés portant constitution des ministères. Il importe d'éviter les termes génériques pouvant donner lieu à des problèmes d'interprétation au moment d'une nouvelle répartition des compétences gouvernementales entre les départements ministériels. Partant, il y a lieu de faire abstraction des termes « et l'Intégration ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 13 juillet 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz