

Document
mis en distribution
le 2 mai 2001



N° 3024

ASSEMBLEE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 avril 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES CULTURELLES,
FAMILIALES ET SOCIALES⁽¹⁾ SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION
(n°2683) de M. P IERRE LASBORDES *tendant à la création d'une commission
d'enquête sur le fonctionnement des maisons de retraite et autres
maisons de soins publiques,*

PAR M. FRANCIS HAMMEL,
Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

La *Commission des affaires culturelles, familiales et sociales* est composée de :

M. Jean Le Garrec, *président* ; M. Jean-Michel Dubernard, M. Jean-Paul Durieux, M. Maxime Gremetz, M. Édouard Landrain, *vice-présidents* ; M. André Aschieri, Mme Odette Grzegorzulka, M. Denis Jacquat, M. Patrice Martin-Lalande, *secrétaires* ; M. Bernard Accoyer, Mme Sylvie Andrieux-Bacquet, M. Gautier Audinot, M. Jean-Paul Bacquet, M. Jean-Pierre Baeumler, M. Pierre-Christophe Baguet, M. Jean Bardet, M. Jean-Claude Bateux, M. Jean-Claude Beauchaud, Mme Huguette Bello, Mme Yvette Benayoun-Nakache, M. Serge Blisko, M. Patrick Bloche, Mme Marie-Thérèse Boisseau, M. Jean-Claude Boulard, M. Bruno Bourg-Broc, Mme Danielle Bousquet, Mme Christine Boutin, M. Jean-Paul Bret, M. Victor Brial, M. Yves Bur, M. Alain Calmat, M. Pierre Carassus, M. Pierre Cardo, Mme Odette Casanova, M. Laurent Cathala, M. Jean-Charles Cavaillé, M. Bernard Charles, M. Michel Charzat, M. Philippe Chaulet, M. Jean-Marc Chavanne, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Jean-François Chossy, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Georges Colombier, M. René Couanau, Mme Martine David, M. Bernard Davoine, M. Bernard Deflesselles, M. Lucien Degauchy, M. Marcel Dehoux, M. Jean Delobel, M. Jean-Jacques Denis, M. Dominique Dord, Mme Brigitte Douay, M. Guy Drut, M. Nicolas Dupont-Aignan, M. Yves Durand, M. René Dutin, M. Christian Estrosi, M. Michel Etiévant, M. Claude Evin, M. Jean Falala, M. Jean-Pierre Fouche, M. Michel Françaix, Mme Jacqueline Fraysse, M. Germain Gengenwin, M. Jean-Marie Geveaux, M. Jean-Pierre Giran, M. Michel Giraud, M. Gaétan Gorce, M. François Goulard, M. Gérard Grignon, M. Jean-Claude Guibal, Mme Paulette Guinchard-Kunstler, Mme Catherine Génisson, M. Francis Hammel, M. Pierre Hellier, M. Michel Herbillon, M. Guy Hermier, Mme Françoise Imbert, Mme Muguette Jacquaint, M. Serge Janquin, M. Jacky Jaulneau, M. Patrick Jeanne, M. Armand Jung, M. Bertrand Kern, M. Christian Kert, M. Jacques Kossowski, Mme Conchita Lacuey, M. Jacques Lafleur, M. Robert Lamy, M. Pierre Lasbordes, M. André Lebrun, M. Michel Lefait, M. Maurice Leroy, M. Patrick Leroy, M. Michel Liebgott, M. Gérard Lindeperg, M. Lionnel Luca, M. Patrick Malavieille, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Jacqueline Mathieu-Obadia, M. Didier Mathus, M. Jean-François Mattei, M. Pierre Menjucq, Mme Hélène Mignon, M. Pierre Morange, M. Hervé Morin, M. Renaud Muselier, M. Philippe Nauche, M. Henri Nayrou, M. Yves Nicolin, M. Alain Néri, M. Bernard Outin, M. Dominique Paillé, M. Michel Pajon, M. Jean-Pierre Pernot, M. Bernard Perrut, M. Pierre Petit, Mme Catherine Picard, M. Jean-Luc Prével, M. Jacques Rebillard, M. Alfred Recours, M. Gilles de Robien, Mme Chantal Robin-Rodrigo, M. Marcel Rogemont, M. Yves Rome, M. Joseph Rossignol, M. Jean Rouger, M. Rudy Salles, M. André Schneider, M. Bernard Schreiner, M. Patrick Sève, M. Michel Tamaya, M. Pascal Terrasse, M. Gérard Terrier, Mme Marisol Touraine, M. Anicet Turinay, M. Jean Ueberschlag, M. Jean Valleix, M. Alain Veyret, M. Philippe de Villiers, M. Philippe Vuilque, Mme Marie-Jo Zimmermann.

SOMMAIRE

—

Pages

PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	5
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	7

PRESENTATION GENERALE

La proposition de résolution n° 2683 présentée par M. Pierre Lasbordes tend à créer une commission d'enquête sur le fonctionnement des maisons de retraite et autres maisons de soins publiques.

Selon l'article unique de la proposition de résolution, la commission d'enquête devrait notamment :

« dresser un état des lieux de la situation des maisons de soins publiques françaises ;

« examiner les conditions d'hospitalisation des patients ;

« proposer un plan de modernisation des établissements de soins publics ;

« formuler plus généralement les propositions de nature à améliorer la situation des établissements de soins publics, et ce dans l'intérêt des patients ».

Toutefois, l'exposé des motifs est presque entièrement consacré aux accusations formulées à l'encontre d'un centre de soins, la clinique de la Martinière, sise à Saclay dans l'Essonne.

Ces accusations portent sur divers mauvais traitements infligés à des personnes hébergées dans cet établissement et dont il est précisé par l'auteur qu'ils font l'objet d'une procédure judiciaire en cours. Par ailleurs, il est mentionné que l'Agence régionale d'hospitalisation d'Ile-de-France a ordonné la fermeture de cet établissement.

La recevabilité de cette proposition de résolution doit s'apprécier au regard des dispositions conjointes de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et des articles 140 et 141 du règlement de l'Assemblée nationale.

La première condition de recevabilité est relative à la définition précise, soit des faits qui donnent lieu à enquête, soit des services publics ou entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion. Les faits invoqués à l'appui de la proposition sont très précis. Il s'agit des faits d'euthanasie et de maltraitance imputés aux membres du personnel de la clinique de la Martinière. Quoiqu'aucun autre fait ne soit mentionné, la première condition de recevabilité est donc remplie.

La seconde condition concerne le respect du principe de séparation des pouvoirs législatifs et judiciaires et interdit à l'Assemblée nationale d'enquêter sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires aussi longtemps que ces poursuites sont en cours. Par lettre 22 novembre 2000, la Garde des Sceaux a fait connaître au président de l'Assemblée nationale que *« des procédures d'information judiciaire sont actuellement suivies devant divers tribunaux de grande instance, généralement des chefs de violence sur personnes vulnérables en raison de leur âge ou de leur état physique et de délaissement de personnes vulnérables lorsque des violences sont suspectées ou du chef d'homicide involontaire en cas d'accident, voire du chef d'homicide volontaire en cas de décès »*.

La Garde des Sceaux poursuit en indiquant que *« l'établissement évoqué dans l'exposé des motifs est concerné par une procédure d'information judiciaire suivie au tribunal de grande instance d'Evry des chefs d'assassinats, non-assistance à personne en péril, violences volontaires sur personnes vulnérables, blessures involontaires, vol et recel »*. Elle conclut ainsi : *« Des poursuites judiciaires sont donc en cours sur les faits qui ont motivé le dépôt de la proposition de résolution que vous avez bien voulu communiquer »*.

Comme on l'a déjà souligné, la seule justification concrète donnée par M. Pierre Lasbordes à sa demande de création d'une commission d'enquête est la situation de la clinique de la Martinière à Saclay. On peut donc considérer que l'objet de la demande est bien d'enquêter sur cette clinique. Ainsi, une procédure judiciaire étant en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de cette proposition de résolution, il y a lieu de considérer cette dernière comme irrecevable.

En fin de compte, soit la proposition de loi porte sur la clinique de la Martinière, soit elle vise l'ensemble des maisons de retraite. Dans le premier cas, elle est irrecevable, en raison du principe de séparation des pouvoirs. Dans le second cas, elle n'est étayée par aucun fait précis et elle est également irrecevable.

Au bénéfice de ces observations, le rapporteur conclut au rejet de la proposition de résolution n° 2683.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné la présente proposition de résolution au cours de sa séance du 25 avril 2001.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Pierre Lasbordes a souligné que le cas précis d'un établissement du secteur associatif géré par les œuvres sociales de l'armée, sur lequel s'appuyait sa proposition, devait être considéré comme une simple illustration, destinée à attirer l'attention sur l'insuffisance des places disponibles dans les maisons de retraite.

Après une décision hâtive de fermeture de l'établissement, l'Agence régionale d'hospitalisation a été ainsi conduite à prononcer sa réouverture deux mois plus tard et cet établissement fonctionne à nouveau de manière normale, avec un taux de remplissage de 100 %.

Chacun s'accorde à reconnaître l'existence de carences s'agissant de l'accueil des personnes âgées. C'est la raison pour laquelle, au-delà du cas d'espèce, il convient d'examiner la situation des maisons de retraite afin de faire preuve de l'intérêt porté par la Représentation nationale aux personnes âgées.

M. Pascal Terrasse a formulé les remarques suivantes :

- Du point de vue formel, on peut s'étonner que soit pris l'exemple d'une maison de retraite privée alors que le champ de la commission d'enquête vise le secteur public. Cet exemple tendrait, au contraire, à souligner d'éventuels dysfonctionnements dans le secteur privé.

- Sur le fond, on ne peut que constater les progrès accomplis en matière d'accueil des personnes âgées depuis la mise en œuvre, en 1977, des mesures d'humanisation du secteur public. Cette modernisation est d'ailleurs en voie d'être achevée.

- S'agissant des mesures d'accompagnement en fin de vie, la commission a eu l'occasion d'examiner des dispositions législatives relatives aux soins palliatifs qui apportent une réponse satisfaisante. En outre le projet de loi rénovant l'action sociale et médico-sociale a également permis de progresser en ce qui concerne l'accueil et la qualité des soins dispensés aux personnes âgées. Il est parfaitement possible de poursuivre sur le plan pénal les personnes qui se livrent à des faits de maltraitance à l'encontre des personnes âgées dans les établissements, mais il convient de

noter que les faits de maltraitance se produisent, dans 75 % des cas, à domicile.

- Enfin, l'allocation personnalisée d'autonomie va permettre d'engager la réforme de la tarification des maisons de retraite et d'améliorer les conditions de financement de ces établissements, notamment au moyen d'un effort budgétaire d'un montant de 6 milliards de francs.

M. Pierre Hellier a considéré que la situation actuelle des maisons de retraite dans le secteur public justifiait un examen approfondi, notamment en ce qui concerne les graves carences en matière de personnel.

Les temps ont changé et l'on constate une moindre tolérance de la part des personnes âgées à l'égard notamment du comportement des personnels. En matière de soins palliatifs, des efforts louables ont été certes engagés, mais les réalisations demeurent insuffisantes. L'euthanasie constitue en effet un problème délicat qu'il est difficile de balayer d'un revers de la main. C'est la raison pour laquelle il ne serait plus nécessaire de mettre fin à la vie, si l'on parvenait à améliorer la fin de la vie.

M. Yves Bur a regretté que le champ de la commission d'enquête soit limité aux établissements publics. La question de la maltraitance se pose évidemment de la même façon quel que soit le statut de l'établissement. Il y a un risque réel de maltraitance, plus d'ailleurs par négligence ou habitude, et les difficultés du personnel face à l'accroissement de la dépendance devraient mieux être prises en compte. L'objectif de qualité de l'accueil des personnes âgées est de mieux en mieux reconnu, mais la question véritable est celle des moyens dont disposent les autorités de tutelle pour contrôler les modalités de la prise en charge.

M. Georges Colombier a observé que si la demande de création d'une commission d'enquête présentait l'avantage de permettre d'aborder un problème réel, il n'en reste pas moins que se pose aussi la question du nombre élevé de lits qui restent à humaniser, celle du manque de personnel qualifié, et celle de la généralisation des soins palliatifs dans les maisons de retraite. Il est à regretter que dans la discussion sur la création de l'allocation personnalisée d'autonomie, un amendement tendant à revenir sur la mesure gelant la création de nouvelles sections de cure médicale ait été rejeté.

M. Pierre Lasbordes a précisé que la limitation du champ d'investigation de la commission d'enquête aux établissements publics répondait à la volonté de ne pas lui confier une mission trop large qui aurait nuit à son efficacité. Au besoin, ce champ pourrait être élargi. Si des progrès évidents ont été réalisés dans la prise en charge des personnes âgées, notamment en matière immobilière, on ne peut, pour autant, se désintéresser du sort de celles-ci.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a indiqué que, d'une part, le débat sur la maltraitance avait une portée plus large que celle de la commission d'enquête puisque d'autres personnes pouvaient également y être exposées, telles, par exemple, les personnes handicapées et que, d'autre part, on ne pouvait souscrire au tableau extrêmement critique dressé par certains membres de la commission.

Des dispositions ont été prises récemment. Il faut les rappeler : la protection des salariés dénonçant des faits de maltraitance, l'amélioration de la qualité des services sociaux et médico-sociaux, ainsi que les améliorations apportées dans le cadre de la discussion de l'allocation personnalisée d'autonomie. Un effort devra être fait en termes de personnel car c'est un élément déterminant.

Conformément aux conclusions du rapporteur, la commission a **rejeté** la proposition de résolution.

N° 3024. Rapport de M. Francis Hammel, au nom de la commission des affaires culturelles, sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le fonctionnement des maisons de retraite et autres maisons de soins publiques.