

# A V I S

## de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

l'avant-projet de règlement grand-ducal  
relatif au conseil supérieur de certai-  
nes professions de santé

Par dépêche du 4 mars 1993, Monsieur le Ministre de la Santé a demandé, "si possible avant le 31 mars 1993", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur l'avant-projet de règlement grand-ducal spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, ce texte est pris en exécution de l'article 19 de la loi du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, qui a créé un "conseil supérieur pour (ces) professions". En effet, aux termes du paragraphe (3) dudit article 19, un règlement grand-ducal doit déterminer, entre autres, le nombre des membres et les modalités d'organisation et de fonctionnement du Conseil, ainsi que tout ce qui a trait aux commissions professionnelles instituées par le paragraphe (4) du même article.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord quant au but poursuivi par le projet, tout en regrettant que celui-ci ne soit mis sur le chemin des instances qu'avec un retard de presque une année. En effet, la Chambre a toujours insisté que les projets des règlements d'exécution, qui seuls permettent aux instances consultatives de se faire une idée concrète des répercussions de telle ou telle mesure nouvelle, soient présentés en même temps que les projets des lois qui leur servent de base légale.

Avant de présenter les remarques relatives au texte, la Chambre aimerait formuler quelques réflexions au sujet des missions et de la composition du Conseil supérieur de certaines professions de santé.

### Les missions

L'article 19, paragraphe (1) de la loi prévoit une double mission pour le Conseil: donner au ministre des avis sur les questions intéressant la profession et édicter un code de déontologie.

Le premier alinéa de l'exposé des motifs du projet sous avis confirme ces missions en définissant le Conseil comme "instance officielle qui représente ces professions de santé dans leur ensemble" et en le considérant comme "corollaire du Collège médical", qui, lui, regroupe les professions de médecin, de médecin-dentiste et de pharmacien.

Or, le deuxième alinéa de l'exposé des motifs, qui résume en quatre tirets les missions du Conseil, affirme au deuxième tiret qu'il serait également chargé de "défendre les droits et intérêts des professions de santé". La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne partage pas cette conception. Elle estime que le champ d'action du Conseil doit se limiter, d'une part, aux questions d'éthique et de déontologie professionnelles qui se posent, et, de l'autre, à la fourniture d'avis concernant l'exercice, la formation et la législation/réglementation des professions concernées. Toute attribution tant soit peu assimilable à des missions relevant du domaine syndical devrait, aux yeux de la Chambre, être écartée. En effet, l'énumération exhaustive des organisations professionnelles et syndicales figurant au commentaire de l'article 26 démontre qu'il n'y a aucun besoin de créer un organisme supplémentaire oeuvrant dans la même direction. Bien au contraire: toute syndicalisation du Conseil empêcherait celui-ci de suffire à sa haute vocation et de remplir ses missions premières de manière satisfaisante.

En conséquence, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics est d'avis qu'il y a lieu de supprimer à l'exposé des motifs le tiret contraire tant à l'esprit qu'à la lettre de la loi.

### La composition

La loi laisse au règlement grand-ducal le soin de déterminer "le nombre des membres siégeant au Conseil et le nombre des membres de chaque commission professionnelle". Elle se contente de stipuler que les membres devant siéger au Conseil sur proposition desdites commissions doivent être supérieurs en nombre à ceux proposés par les organisations professionnelles.

Le projet sous avis fixe l'effectif du Conseil à 26 membres, dont 19 seraient proposés par les commissions professionnelles et 7 par les organisations professionnelles représentatives.

La Chambre n'est pas à même de se prononcer pour ou contre ces propositions, ce qui ne l'empêche toutefois pas de rendre attentif au fait que leur transposition dans la pratique risque de s'avérer fort compliquée et fera certainement l'objet de controverses. Si on analyse en détail la composition du Conseil, on constate que plusieurs problèmes se poseront.

1. L'article 25, qui fixe le nombre des délégués à proposer en fonction des secteurs d'activité et des niveaux de formation, aura pour effet que huit professions ne disposeront pas d'un membre effectif au Conseil. En effet, selon le troisième alinéa de cet article, les commissions professionnelles regroupant le personnel ayant une formation du niveau 3 (= Bac + > 2) proposeront trois délégués effectifs. Or, parmi les vingt professions de santé énumérées à l'article 1er de la loi, il y en a onze qui peuvent se prévaloir d'une formation de plus de deux années d'études postsecondaires. En d'autres termes, il y aura donc 3 membres effectifs pour représenter 11 professions, les 8 autres n'étant pas représentées.
2. L'article 21 prévoit que 7 membres effectifs seront proposés par "des organisations professionnelles représentatives pour les professions de santé visées par la loi". Etant donné que le commentaire de l'article 26 énumère déjà 8 organisations différentes, il est évident qu'une au moins ne sera pas représentée au sein du Conseil supérieur. S'y ajoute que plusieurs des organisa-

tions mentionnées comprennent "des sous-organisations soit par professions, soit par secteur d'activité", ce qui ne contribuera certainement pas à simplifier les choses.

3. Les propositions figurant à l'article 25 reposent, d'après le commentaire, sur un "tableau de 1990 représentant les données disponibles à l'époque du nombre de membres actifs par profession". Etant donné que les effectifs de certains secteurs d'activité ont fortement augmenté depuis, comme ceux de la gériatrie et des soins à domicile par exemple, la question se pose pourquoi la situation actuelle n'a pas été envisagée comme base, ceci d'autant plus que ces données semblent disponibles alors que l'article 43 arrête la liste des électeurs "sur base des données du registre au 1er mars 1993".

La même remarque vaut d'ailleurs pour la composition des commissions professionnelles prévues à l'article 17.

Pour toutes ces raisons, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics soulève la question de savoir si la composition du Conseil et des commissions professionnelles reflétera fidèlement la situation sur le terrain, ou s'il ne vaudrait pas mieux la reconsidérer à la lumière des développements qui précèdent, afin de la refixer de manière à garantir la représentation effective de toutes les professions et de tous les secteurs d'activité plutôt que de composer le Conseil en fonction des effectifs relevant des différents secteurs et professions. D'ailleurs, la Chambre rappelle que le Conseil aura avant tout un rôle consultatif et qu'il ne devra en aucun cas servir de plate-forme pour des luttes d'influence entre les différentes professions, de sorte que l'effectif du personnel occupé dans les divers secteurs et disciplines ne devrait jouer qu'un rôle secondaire.

### Examen des articles

(La Chambre limitera son examen du texte aux seules dispositions donnant lieu à critique).

#### Article 1er

L'article 1er se limite aux définitions de ce qu'il y a lieu d'entendre par "la loi", "le Conseil", "le ministre" et "le professionnel".

Si les définitions des trois premiers termes n'appellent pas de remarque, il y a lieu de signaler que celui de "professionnel" n'est utilisé qu'une seule fois à travers tout le texte, à savoir à l'article 43 (4). Or, à cet endroit, il devrait être remplacé par celui de "candidat", étant donné que ladite disposition concerne les "preuves d'éligibilité" qui ne sont évidemment exigées que des candidats aux élections.

En conclusion, la définition du terme "le professionnel" est à supprimer à l'article 1er.

#### Article 3

L'article 3 stipule que "les commissions professionnelles sont des organes techniques du Conseil". L'emploi de l'article indéfini amène à déduire que le Conseil aurait d'autres organes techniques, qui ne sont cependant définis nulle part.

La Chambre propose soit de les définir, soit d'écrire "les organes techniques".

#### Article 6

Pour éviter toute confusion, la Chambre recommande de remplacer, à la dernière phrase de cet article, la "clôture" de la liste électorale par "l'arrêt provisoire".

### Article 8

La Chambre propose de modifier les conditions de l'électorat passif dans le sens d'exiger des candidats d'"avoir exercé effectivement au moins à mi-temps la profession concernée au Grand-Duché de Luxembourg pendant les trois années qui précèdent les élections".

Ainsi, il sera garanti que les candidats auront une expérience professionnelle au Grand-Duché et qu'ils seront en activité de service au moment des élections.

### Article 9

Le point 4. du premier alinéa de l'article 9 propose d'exclure de l'éligibilité les candidats ayant encouru "l'une des sanctions disciplinaires définitives prévues à l'article 26 de la loi autres que l'avertissement et la réprimande".

Hormis le fait que les sanctions "définitives" restent à définir, la formulation du point 4. est inadéquate. En effet, abstraction faite de l'avertissement et de la réprimande, l'article 26 de la loi prévoit les trois sanctions disciplinaires suivantes:

- la privation du droit de vote pendant 6 ans au maximum;
- l'amende de 5.001 à 100.000 francs;
- la suspension de 15 jours à 5 ans.

En ce qui concerne le premier tiret, il doit rester entendu que l'article 9 ne peut exclure un candidat de l'éligibilité que pendant le seul délai couvert par la sanction effectivement prononcée en exécution de la loi.

Pour ce qui est des autres tirets, la Chambre n'est pas d'avis qu'une personne, sanctionnée par une amende ou la suspension pendant deux semaines en début de carrière par exemple, devrait être exclue du droit de vote passif jusqu'à la fin de ses jours.

En conséquence, la Chambre propose de libeller comme suit le point 4. de l'alinéa 1er de l'article 9:

"4. pendant une période de cinq ans, les personnes contre lesquelles a été prononcée l'une des sanctions disciplinaires prévues à l'article 26, alinéa 1er, points 4 et 5."

Pour le reste, la Chambre se demande si les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 9, qui concernent les preuves à présenter par les candidats aux élections, ne devraient pas figurer à l'article 8. En effet, celui-ci concerne les conditions à remplir "pour être éligible" alors que l'article 9 énumère les motifs de l'exclusion de l'éligibilité.

#### Article 11

Le ministre ne procédant guère lui-même à la confection des bulletins de vote, la Chambre propose de dire que "le ministre fait procéder ...".

#### Articles 15 à 17

Ces articles concernent la composition des commissions professionnelles.

En ce qui concerne l'article 17, qui énumère de façon précise les différentes commissions et le nombre de leurs membres, la Chambre recommande d'adopter dans tous les cas la même désignation que celle employée par la loi, c'est-à-dire de faire précéder le terme de "kinésithérapeutes" par celui de "masseurs-". En outre, l'article "des" qui le précède est à remplacer par "les".

Ensuite, la Chambre ne peut s'empêcher de signaler une incohérence figurant au commentaire de l'article 17, et qui devrait en être éliminée avant la mise au point finale du projet.

Il y est effectivement affirmé que le fait que "chaque commission professionnelle siège en nombre impair" ferait



qu'"il y a toujours une majorité qui se dégage"! Or, pour que tel soit effectivement le cas, il faudrait que le projet soit complété par deux dispositions: l'une devrait prévoir qu'aucune décision ne peut être prise si des membres - et ne serait-ce qu'un seul - sont absents, et l'autre interdire l'abstention lors du vote. Du reste, les auteurs n'étaient apparemment pas tout à fait convaincus de leur propre idée, puisque l'article 36, alinéa 2 prévoit qu'"en cas d'égalité de voix, celle du président est prépondérante".

#### Article 21

Comme la Chambre l'a déjà signalé ci-dessus, le Conseil comprendra 7 membres nommés "sur proposition des organisations professionnelles représentatives".

La Chambre n'est pas convaincue du tout de la nécessité que des "organisations professionnelles qui ont une vocation essentiellement syndicale" soient représentées au sein du Conseil et elle renvoie à ses observations faites ci-avant au sujet des missions de celui-ci.

Etant toutefois donné que la représentation desdites organisations est prévue par la loi, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'entend pas s'y opposer. Elle insiste toutefois que, lors des réunions du Conseil, les délégués émanant d'organisations syndicales soient conscients du rôle que le Conseil est appelé à jouer et s'abstiennent d'interventions et de revendications de nature syndicale.

#### Article 24

Cet article définit trois niveaux de formation du personnel des professions de santé.

La Chambre constate que le terme "diplôme de fin d'études postprimaires" est utilisé à quatre reprises. Comme il s'agit d'une expression peu orthodoxe, la Chambre propose

d'incorporer au texte l'explication figurant à ce sujet au commentaire, et d'ajouter à l'article 24 un alinéa final ayant la teneur suivante:

"Par 'diplôme de fin d'études postprimaires' au sens du présent article, il y a lieu d'entendre le diplôme de fin d'études secondaires, le diplôme de fin d'études secondaires techniques ou tout autre diplôme étranger reconnu équivalent par le ministre de l'Education Nationale".

Par ailleurs, la Chambre est informée qu'il y aurait des doutes quant au niveau de formation valant pour la profession de l'infirmier, ceci en raison de la création, par la loi du 4 septembre 1990, d'une "division paramédicale et sociale" au sein de l'enseignement secondaire technique. Il importerait de tirer au clair la situation avant la mise en vigueur du règlement.

#### Article 29

Pour ce qui est des "organes techniques" du Conseil, la Chambre renvoie à l'observation qu'elle a faite à ce sujet sub article 3 ci-dessus.

#### Article 33

Même remarque que sub article 9 en ce qui concerne la sanction disciplinaire "définitive" prévue au point 2 de cet article.

#### Article 36

L'article 36 appelle deux observations.

En premier lieu, la Chambre estime qu'il faut préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par "avis minoritaire". S'agit-il

- de la prise de position d'un des groupes prévus à l'article 25, c'est-à-dire composé sur la base de la formation professionnelle de ses membres;

- de celle d'un groupe de délégués provenant du même secteur d'activité;
- de celle d'un membre individuel?

Dans ce dernier cas par exemple, il se pourrait que l'avis du Conseil soit accompagné d'une demi-douzaine ou davantage de prises de position individuelles, ce qui n'était certainement pas dans les intentions des auteurs du projet.

En deuxième lieu, la question se pose si l'avis de la ou des commission(s) professionnelle(s) concernée(s) ne devrait pas également être joint aux résolutions du Conseil.

### Chapitre III: Disposition transitoire

Deux remarques s'imposent en relation avec cet intitulé.

D'une part, il faut écrire "Chapitre IV", étant donné que le chapitre III contient les dispositions communes au Conseil et aux commissions professionnelles.

D'autre part, les termes "Disposition" et "transitoire" sont à mettre au pluriel puisqu'ils en visent plusieurs.

### Article 43

Renvoyant à sa remarque faite sub article 1er, la Chambre recommande de remplacer, au paragraphe (4) de l'article 43, le terme "le professionnel" par celui de "le candidat", plus approprié dans ce contexte.

Sous le bénéfice des remarques et propositions qui précèdent, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics marque son accord avec le projet sous avis.

*(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics).*

Luxembourg, le 9 avril 1993.

Le Secrétaire,



Le Président,

