

A V I S

de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

sur

le projet de loi portant réorganisation des écoles
d'infirmiers publiques et privées et réglementant
la collaboration entre le ministère de l'Éducation
nationale et le ministère de la Santé

Par dépêche du 18 février 1994, Monsieur le Ministre de l'Education Nationale a demandé, "dans les meilleurs délais", l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

Le but du projet

L'intitulé du projet reproduit fidèlement une disposition figurant à l'article 65 de la loi du 4 septembre 1990 portant réforme de l'enseignement secondaire technique et de la formation professionnelle continue - aux termes de laquelle l'enseignement paramédical est d'ailleurs organisé, à partir de l'année scolaire 1993/94, sous la responsabilité du Ministre de l'Education Nationale - et qui dispose que "La réorganisation des écoles d'infirmières (?) publiques et privées ainsi que la collaboration entre le ministère de l'Education nationale et le ministère de la Santé seront réglées dans une loi spéciale".

Tel est donc le but du projet sous avis. L'exposé des motifs y joint ajoute à ces missions les objectifs suivants:

- la détermination du "cadre juridique" de l'enseignement des professions de santé;
- la détermination des modalités de reprise et d'intégration dans les nouvelles structures du personnel actuellement en service, que ce soit dans les secteurs public ou privé.

L'objet essentiel du projet sous avis est donc le transfert, du domaine de la Santé vers celui de l'Education Nationale, de la formation du personnel du secteur de la santé, à l'instar de ce qui a été fait dans le passé pour toute une série d'autres formations professionnelles.

Pour autant que ce volet du projet est concerné, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics n'a pas d'observation particulière à présenter, et elle peut donc y marquer son accord de principe, d'autant plus que l'intégration de

la formation en question dans les structures existantes de l'enseignement secondaire technique répond mieux aux besoins de cette formation, même si la qualité de la formation actuelle n'a jamais donné lieu à critique.

La reprise du personnel actuellement en service et la fonctionnarisation des employés privés

La reprise dans les nouvelles structures du personnel actuellement chargé de la formation en question est une évidence; elle fait toujours partie intégrante des projets de loi du genre. La Chambre se déclare en conséquence également d'accord avec ce volet du projet, du moins pour ce qui est du personnel des écoles publiques.

Il ne faut en effet pas perdre de vue que le projet sous avis concerne quatre établissements, à savoir

- l'Ecole de l'Etat pour Paramédicaux à Luxembourg;
- l'Ecole Paramédicale de la Clinique St Louis à Ettelbruck;
- l'Ecole des Congrégations Hospitalières Catholiques pour les Professions Paramédicales à Luxembourg, et
- l'Ecole pour Paramédicaux annexée à l'Hôpital d'Esch-sur-Alzette.

Les écoles citées aux tirets un et deux ci-dessus sont des établissements respectivement de l'Etat et d'une commune, tandis que les deux autres sont des établissements strictement privés, dont le personnel est en conséquence engagé sur base de la législation réglant le contrat de travail dans le secteur privé, législation n'ayant guère de points communs avec les règles statutaires réglant les relations d'emploi dans le secteur public.

Si la reprise du personnel enseignant dans les écoles publiques doit donc être considérée comme normale, il en va tout autrement des employés privés des établissements non publics. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se doit en effet de s'opposer catégoriquement à la fonctionnarisation pure et simple du personnel concerné, qui constituerait un précédent lourd de conséquences, et ce pour de multiples raisons.

D'abord, les employés privés visés ne remplissent aucune des conditions régissant l'accès normal à une carrière publique: examen-concours d'entrée en service, accomplissement du stage légal et formation pendant le stage, examen d'admission définitive, le cas échéant examen de promotion.

En deuxième lieu, il ne faut pas oublier que le Gouvernement en conseil a arrêté, le 1er juillet 1988, une "instruction" fixant les conditions et les modalités de la fonctionnarisation d'employés de l'Etat dans le cadre des projets de loi portant création ou réorganisation des administrations de l'Etat. Les règles établies par ce texte prévoient en tout premier lieu que "nul employé ne peut être admis, en qualité de fonctionnaire, à une carrière (pour laquelle) il ne remplit pas les conditions d'études". Ensuite, ladite instruction prévoit des conditions précises qui doivent être remplies pour que l'employé de l'Etat concerné puisse être dispensé de l'une ou de l'autre des conditions régissant l'accès normal à une carrière de fonctionnaire.

En d'autres termes: alors que le Gouvernement a établi des normes strictes et précises pour régler la fonctionnarisation de ses propres employés, le législateur se trouve en mauvaise posture pour décréter l'étatisation d'établissements privés et la fonctionnarisation sans façons de leurs employés tout aussi privés, qui n'ont donc pas le moindre lien avec l'Etat en tant qu'employeur!

Enfin, il faut se rendre compte que, en même temps que des employés privés se verraient nommés fonctionnaires par le simple vote d'une loi, des stagiaires récemment recrutés pour les fonctions d'enseignants à l'Ecole de l'Etat pour Paramédicaux se préparent à leur examen de fin de stage, dont la réussite est la seule possibilité pour eux d'obtenir une nomination que l'on propose par contre d'offrir sans conditions aucunes à d'autres.

Il est clair que, dans ces conditions, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rejette comme inadmissible les dispositions ayant pour objet la fonctionnarisation d'employés privés, et ceci d'autant plus que les revendications justifiées et de longue date du personnel employé étatique, visant à voir sa situation professionnelle régularisée de façon acceptable, sont ignorées systématiquement.

Pour en revenir à la reprise du personnel des écoles du secteur public, la Chambre insiste cependant pour que, lors de la reconstitution de carrière des intéressés, il soit garanti qu'ils ne subissent pas de perte pécuniaire et que, au cas où le recalcul de leur traitement aboutirait à un revenu inférieur à celui qu'ils touchaient avant la réforme, la différence leur soit accordée à titre de supplément personnel de traitement. Une disposition afférente est donc à ajouter au texte du projet sous avis.

Les reclassements de fonctions et le coût du projet

Le projet prévoit un certain nombre de reclassements de fonctions du domaine de la santé.

La Chambre est consciente qu'une réforme de la formation des professions de la santé ne saurait négliger cet aspect, qui en fait partie intégrante.

Etant donné l'absence de toute information sur les répercussions financières du projet, la Chambre rend attentif au fait qu'il faudra à terme mettre à disposition les moyens nécessaires pour financer la réforme. Il est en effet inadmissible de susciter parmi les intéressés des attentes quant à l'amélioration de leur situation professionnelle sans que les mesures soient mises en vigueur pour honorer les engagements pris. L'exemple des aides-soignants qui se sont soumis à la nouvelle formation d'assistant-senior, qui a malheureusement abouti dans une impasse, est significatif à cet égard.

Il est par ailleurs évident que la réforme ne se limitera pas aux dispositions prévues à l'heure actuelle au projet sous avis pour le secteur public, mais que les reclassements programmés auront inévitablement des répercussions au niveau de l'ensemble du secteur privé (dans les hôpitaux et cliniques par exemple) et, par ricochet, dans le domaine de l'assurance maladie, qui vient seulement d'être "réorganisé" dans les conditions et avec les résultats que l'on connaît.

Par ailleurs, la Chambre se doit de faire remarquer que les reclassements prévus ne sauraient évidemment rester sans

conséquences en ce qui concerne les revendications analogues des représentations du personnel de toute une série d'autres carrières publiques.

La Chambre regrette que ni l'exposé des motifs ni le commentaire des articles ne soufflent mot au sujet de la portée du projet et des coûts que sa réalisation engendrera nécessairement.

L'exécution pratique du projet

Le lecteur attentif du projet sous avis se posera des questions au sujet de l'exécution pratique de la future loi, voire sur la possibilité de l'appliquer "sur le terrain". En effet, les dispositions qu'elle contient sont, dans leur grande majorité, d'une théorie telle que leur transposition dans la pratique semble impossible en l'absence de données autrement plus concrètes. Les auteurs semblent conscients du problème puisqu'ils ont tenté de le résoudre par le recours à des règlements grand-ducaux devant fixer les modalités d'exécution de la loi. Ainsi, la Chambre a compté, en dehors d'un règlement ministériel et d'un arrêté (?) grand-ducal, pas moins de 29 règlements grand-ducaux d'exécution. Il suffit de préciser que le projet ne comporte que 35 articles pour se rendre compte que cette démarche, quelque peu inhabituelle, ne fait que traduire l'embaras de ses auteurs.

La carrière de l'éducateur

L'article 32 du projet sous avis assimile au niveau d'un diplôme de fin d'études secondaires techniques le diplôme d'éducateur obtenu conformément à la loi du 6 août 1990 portant organisation des études éducatives et sociales. Le commentaire des articles consacre presque deux pages (curieusement sub "Chapitre V", alors que le projet n'en comporte que quatre) à la justification de cette équivalence, reposant sur une motion votée en juillet 1990 par la Chambre des Députés.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics rappelle à ce sujet l'attitude traditionnelle du Conseil d'Etat,

consistant à qualifier de "mauvaise technique législative" le fait de réaliser une mesure, aussi justifiée qu'elle soit, en l'ajoutant à un quelconque des projets de loi en instance.

Aussi la Chambre se demande-t-elle si l'équivalence projetée trouve sa place dans un projet de loi consacré aux professions de la santé et si, pour lui assurer une chance de concrétisation réelle, il ne se recommande pas d'y procéder dans les formes législatives habituelles.

Quelques remarques ponctuelles quant au texte

Article 3

D'un point de vue purement économique, la Chambre doute qu'il soit rationnel de maintenir trois annexes du nouveau lycée technique réparties à travers le pays.

Comme elle partage cependant le souci des auteurs du projet et du groupe de travail interministériel "Réforme de l'enseignement paramédical" au sujet du maintien de ces annexes en raison de la "répartition géographique des infrastructures sanitaires de notre pays" et de "l'interaction étroite et quotidienne" nécessaire entre les enseignements théorique et pratique, elle n'entend pas y faire obstacle.

Article 5

L'article 5 concerne la formation sanctionnée par l'obtention du brevet de technicien supérieur (B.T.S.).

Même si sa remarque ne concerne pas cette formation, la Chambre met à profit cet article pour demander l'harmonisation de la durée de toutes les formations de spécialisation pouvant se greffer sur une formation de base. A titre d'exemple, la Chambre cite la carrière de l'infirmier, lequel peut, en se soumettant à la formation de spécialisation afférente, opter pour les fonctions d'infirmier en anesthésie et réanimation, d'infirmier en pédiatrie ou d'infirmier psychiatrique.

La Chambre estime que la durée de telles formations supplémentaires post-base devrait être la même dans tous les cas, quelle que soit la spécialisation choisie.

Article 6

L'article 6 constitue l'illustration parfaite de ce que la Chambre a critiqué sub "L'exécution pratique du projet" ci-dessus. Tout dépend en effet du contenu du règlement grand-ducal prévu à l'article 6, et en l'absence duquel il est impossible de se faire une idée tant soit peu précise au sujet de l'assimilation des certificats et diplômes des professionnels de la santé aux différents niveaux d'études.

Article 12

L'article 12 concerne l'indemnité de stage des élèves en voie de formation.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics estime que la possibilité de toucher une telle indemnité - l'alinéa 1er de l'article 12 prévoit que les élèves "peuvent toucher une indemnité de stage" - n'est pas la voie idéale pour compenser les dépenses que la formation professionnelles des élèves entraîne inévitablement (vêtements professionnels, documentation, frais de déplacement, ...). Aussi la Chambre propose-t-elle qu'il soit plutôt contribué au financement des études en question par le biais de subsides à charge du budget du Ministère de l'Education Nationale, à l'instar de ce qui est d'ores et déjà pratiqué pour un certain nombre d'autres formations professionnelles.

Article 32

Le deuxième tiret de l'article 32 porte assimilation de certains diplômes, dont celui "d'infirmier psychiatrique voie de formation B", au niveau d'un diplôme de fin d'études secondaires techniques.

A ce sujet, il faut d'abord savoir que les candidats à la fonction d'infirmier psychiatrique ont, à l'heure actuelle, le choix entre deux voies de formation:

- la formation A est une formation de spécialisation d'une année se greffant sur celle d'infirmier;
- la formation B est une formation directe d'une durée de trois ans, débutant dès l'examen de passage de l'enseignement préparatoire aux professions paramédicales.

L'assimilation du seul diplôme d'infirmier psychiatrique voie de formation B au diplôme de fin d'études secondaires techniques mènera donc à la création de deux catégories d'infirmiers psychiatriques classés différemment alors que, à l'heure actuelle, les deux voies de formation sont équivalentes en ce qui concerne les attributions et la rémunération de leurs titulaires.

La Chambre propose en conséquence qu'il soit profité du projet sous avis pour abroger définitivement la voie de formation B, la durée des études de spécialisation étant par ailleurs à harmoniser conformément aux propositions faites sub article 5 ci-dessus.

* * *

Ce n'est que sous la réserve expresse de toutes les remarques et propositions qui précèdent que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics se voit en mesure de marquer son accord avec le projet de loi sous avis.

Ainsi délibéré en séance plénière le 21 avril 1994.

Le Secrétaire,



Le Président,

