

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYÉS PUBLICS

11, AVENUE DE LA PORTE-NEUVE  
2227 LUXEMBOURG

Luxembourg, le 21 mai 1987.

Monsieur le Président  
du Conseil d'Etat

5, rue Sigefroi

L-2536 LUXEMBOURG

Monsieur le Président,

J'ai l'honneur de vous transmettre en annexe l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi portant organisation de la formation de certaines professions de santé et réglementation de l'exercice de ces professions.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma plus haute considération.

Pour le Président de la Chambre  
des Fonctionnaires et Employés publics,

p.d.



A V I S

DE LA

CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES  
ET EMPLOYES PUBLICS

sur

le projet de loi portant organisation de la formation de certaines professions de santé et réglementation de l'exercice de ces professions

Par dépêche du 9 mars 1987, Monsieur le Ministre de la Santé a demandé l'avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

La lettre de transmission précise que ce nouveau projet remplace celui portant réglementation de certaines professions de la santé (doc. parl. n° 2820), sur lequel la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics avait émis son avis le 20 décembre 1984 (A-633/84-58).

En fait, le texte de 1984 sera maintenu dans ses grandes lignes, mais il est proposé de le compléter par des dispositions tendant à reformer la formation des professions de santé en vue d'une "meilleure structuration" et de l'adaptation de son contenu à l'évolution des structures hospitalières et médico-sociales.

Si ce dernier but doit être approuvé quant à son principe, l'intention visant une meilleure structuration de la formation des professionnels de la Santé appelle un examen comparatif et critique de la situation actuelle et de celle proposée par le projet.

Actuellement, la Direction de la Santé, division de la médecine curative, est responsable tant de la planification hospitalière que de la formation des professions de santé. L'objectif du législateur ayant décidé cette organisation a été des plus logiques, puisqu'il est essentiel de planifier la formation du personnel en fonction des besoins réels qui, eux, dépendent de la planification hospitalière.

Le projet, pour des motifs restant dans le vague ("meilleure structuration ... amélioration de l'infrastructure ... terrain de stage ... trouver une solution différente de ce qui existe actuellement ... reconnaître à cette formation le caractère d'un enseignement avec toutes les conséquences que cela comporte ..." etc.), prévoit de créer au Ministère de la Santé un "service pour la formation de certaines professions de santé". La direction de ce service formant "des professions" (et non pas les hommes et les femmes se destinant à les exercer?) sera assurée par un chargé de la direction assisté dans sa tâche par un infirmier hospitalier gradué et, le cas échéant, par des employés de l'Etat ou des "stagiaires" (mais pas des fonctionnaires!). Tout ce personnel sera placé sous l'autorité du Ministre, comme l'est actuellement déjà la Direction de la Santé avec toutes ses divisions. Il s'agit donc d'un simple by-pass de la Santé.

Il appert ainsi que tout ce que le projet entend faire en matière d'amélioration des structures se résume à:

- enlever la compétence pour la formation des agents de santé à la Direction de la Santé;
- confier cette même compétence à un service du Ministère marginalement organisé en négligeant tous les impératifs de continuité et de neutralité de la fonction publique:
  - \* direction assumée par un attaché en mal de cumul (interchangeable/45 p.i./ 5 ans d'expérience professionnelle en n'importe quoi);
  - \* infirmier hospitalier gradué (employé librement engagé sous contrat par le Ministre de la Santé);
  - \* personnel employé, engagé sous contrat par le Ministre, et non sélectionné suivant ses qualifications par l'impartial concours de recrutement.

Ces propositions sont entièrement opposées à ce que la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics défend depuis toujours en matière d'organisation des services publics et de recrutement dans la fonction publique. Aussi se prononce-t-elle formellement contre ce volet du projet. A ce sujet, elle n'a qu'à répéter ce qu'elle a écrit dans son avis du 5 juillet 1985 sur le projet concernant l'action médico-socio-thérapeuthique: "il eût été plus logique - et d'ailleurs parfaitement dans la ligne des intentions de rationalisation annoncées par le présent Gouvernement dans sa déclaration d'investiture - de renforcer d'une façon adéquate les cadres de (la division compétente) de la Direction de la Santé au lieu de créer une structure nouvelle et parallèle. D'autant plus que celle-ci aura besoin d'un temps d'organisation interne et de rodage avant de devenir opérationnelle et que sa création mènera inévitablement à des interférences et des conflits de compétences risquant de paralyser l'exécution des missions légales attribuées de part et d'autre."

La Chambre est d'avis que, si le Gouvernement dotait la division compétente de la Direction de la Santé d'un infirmier gradué, la coordination des formations dispensées par les différents établissements pourrait facilement être réalisée dans le cadre des structures existantes et sans recours à d'autres engagements ou cumuls.

Force est d'ailleurs à la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics de souligner que le Gouvernement manque de ligne dans sa politique d'organisation des services. D'un côté, il crée des administrations spécialisées pour l'exécution des missions légales rentrant dans les attributions d'un département (administration de l'environnement, administration du personnel de l'Etat, ...) tandis que, de l'autre côté, il laisse démanteler des administrations existantes pour des motifs en dernière analyse inavoués. Si un débat d'orientation et de fond s'imposait, alors il devait porter sur les velléités gouvernementales de désorganisation des services publics.

La Chambre aurait pu marquer son accord avec une réforme visant à soumettre la formation des professionnels de la santé soit à l'autorité du Ministre de l'Education Nationale, soit à l'autorité conjointe des Ministres de l'Education Na-

tionale et de la Santé, ceci à l'instar de la Belgique et puisque l'exposé des motifs parle de "reconnaître à cette formation le caractère d'un enseignement avec toutes les conséquences que cela comporte". N'a-t-il d'ailleurs pas été question de réunir toutes les formations professionnelles sous les compétences du Ministre de l'Education Nationale? Or, la formation dont question en est une! Dans un tel modèle, la Direction de la Santé aurait à définir les besoins en personnel et les spécialités de formation et à intervenir dans l'établissement des programmes, l'Education Nationale prenant en charge l'infrastructure scolaire, les aspects pédagogiques et le personnel enseignant.

Si une réforme fondamentale en la matière est effectivement nécessaire - ce qui est douteux, alors que les structures actuelles ne donnent guère lieu à critique - la Chambre demande de la faire suivant le modèle ci-dessus. Par contre, la Chambre s'oppose catégoriquement à toute intention de cacher des manoeuvres politiques sous les apparences d'une réforme.

#### Examen du texte

##### Article 1er

A l'alinéa 2, il y a lieu de biffer au début de la phrase les mots "La formation et". Par contre, cet article est à compléter par un alinéa 3 rédigé comme suit:

"La formation des candidats à l'exercice de ces professions rentre dans les attributions de la Direction de la Santé."

##### Article 2

###### ad (1)

Comme de toute évidence les études préparant aux professions de santé à formation supérieure doivent être faites à l'étranger, la loi devrait le mentionner tout en en fixant la durée minimale ainsi que le diplôme de fin d'études secondaires dont les candidats doivent être titulaires pour pouvoir s'inscrire aux établissements dispensant les formations supérieures.

La phrase actuelle du paragraphe 1er en deviendrait la seconde et devrait débiter comme suit:

"Les études préparant les candidats aux autres professions de santé ...".

###### ad (3)

La seconde phrase de ce paragraphe peut viser tant des étrangers qui entendent s'établir pour exercer une profession de santé au Luxembourg que des nationaux ayant fait leurs études à l'étranger. Comme pour ces derniers, certaines formations complémentaires se font à l'étranger, il paraît indiqué de dire in fine de la phrase: "être subordonnée à la réussite d'une épreuve de contrôle ou à une formation complémentaire au Luxembourg ou à l'étranger".

Article 3

ad (1)

En renvoyant à ses remarques préliminaires, la Chambre demande d'ajouter dans les deux premières phrases, après la mention du Ministre, le complément "sur avis du directeur de la Santé".

Article 4

ad (1)

Au 7e tiret, le projet introduit une nouvelle profession de santé, à savoir l'infirmier "psycho-social".

Il s'agit d'une spécialisation après l'acquisition du diplôme d'infirmier. La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics s'interroge toutefois sur l'objectif de formation et les attributions réservées à cette nouvelle profession dans la mesure où ils peuvent couvrir ceux de l'assistant d'hygiène sociale (infirmier gradué social).

Si tel est le cas, la Chambre se doit de formuler les réserves les plus vives parce que cette initiative entraînera à moyen ou à long terme l'élimination de la profession d'assistant d'hygiène sociale et aura des répercussions négatives et sur le fonctionnement des services sociaux et sur la qualité de leurs prestations.

Au cas où les craintes de la Chambre ne sont pas fondées et dans l'hypothèse que l'objectif de formation de l'infirmier psycho-social consiste en une préparation à des tâches dans des structures extra-hospitalières, il faut se demander si cette préparation ne pourrait pas être utilement intégrée dans la formation de base de l'infirmier pour parfaire ses connaissances dans tous les domaines possibles de son champ de travail ultérieur.

Le terme de "complément de formation" employé au 5e tiret sub "section E" peut couvrir des réalités différentes, à savoir:

- a) la quatrième année de formation de l'infirmier hospitalier et de l'assistant social, qui fait partie des études professionnelles proprement dites.

Pour l'infirmier hospitalier gradué, la réglementation actuelle stipule que la quatrième année consiste en "un stage d'une année au moins dans des établissements hospitaliers publics ou privés agréés du Grand-Duché, complété par des cours théoriques (règlement grand-ducal du 11 décembre 1973), les modalités des stages et des cours étant fixées par le règlement ministériel du 19 octobre 1981" qui confère à l'école de l'Etat pour paramédicaux la responsabilité de l'organisation des cours théoriques.

Pour l'assistant social, la réglementation actuelle prévoit que:

- la quatrième année d'études "peut être consacrée à des stages ou à une formation spéciale en relation avec le service social,

- le stage peut être effectué au Luxembourg ou à l'étranger dans des services agréés au Luxembourg, l'agrément des services se fait sur base des critères établis par l'école de service social du pays de formation,
- l'école de service social qui a assuré la supervision délivre au candidat un certificat d'évaluation du stage" (règlement grand-ducal du 29 août 1979).

C'est donc l'école de service social qui a la responsabilité de la quatrième année de formation de l'assistant social;

- b) des cours préparatoires à l'examen d'Etat luxembourgeois, qui ne font plus partie de la formation professionnelle proprement dite, mais qui sont un complément de formation parce qu'ils font l'objet d'une épreuve lors de l'examen luxembourgeois.

Il s'agit de cours de législation pour l'assistant d'hygiène sociale, l'assistant social, l'infirmier hospitalier gradué ainsi que des cours d'électrothérapie et son application pratique pour le masseur-kinésithérapeute.

Ces cours sont organisés pour des raisons matérielles évidentes par l'école de l'Etat pour paramédicaux.

Le projet de loi ne fait aucune différence entre le caractère et la nature de ces formations.

L'interprétation stricte du présent projet signifierait non seulement que la quatrième année de formation de l'assistant social consistera en un stage pratique au Luxembourg (articles 2, 3), mais aussi que la responsabilité de cette quatrième année de formation incombera à/aux établissement(s) d'enseignement luxembourgeois qui organisera(ont) une section E.

En effet, plusieurs ou tous les établissements d'enseignement luxembourgeois qui tombent sous le champ d'application du présent projet de loi pourront prétendre à l'organisation d'une section E.

La Chambre des Fonctionnaires et Employés publics ne peut pas marquer son accord avec de tels développements qui constituent un gaspillage de moyens (en personnel et donc en argent), qui dépouillent de leur responsabilité légitime les écoles de service social et qui agissent au détriment de la qualité de formation.

Aussi propose-t-elle de supprimer cet alinéa du projet de loi et de régler la question de la quatrième année de formation et du complément de formation au niveau:

- des règlements d'exécution pris pour les différentes professions concernées et
- de l'agrément des établissements d'enseignement.

Cette manière de procéder permettra de tenir compte du caractère différent de l'intervention des établissements luxembourgeois dans certaines formations et d'agir de façon plus rationnelle.

ad (3)

S'il peut appartenir au Ministre de fixer le contingent de recrutement des candidats aux différentes formations de santé, compte tenu de la planification établie par la Direction de la Santé, les critères de classement, par contre, doivent faire l'objet d'un règlement. La fin de la phrase doit donc être rédigée comme suit:

"... sur la base de critères de classement fixés par règlement grand-ducal pris sur avis du conseil supérieur des professions de Santé".

Article 5

ad (1)

La Chambre estime que la formation à temps partiel prévue par le projet se heurterait à des difficultés quant à l'organisation de l'enseignement et quant à l'encadrement des stagiaires.

Puisque le commentaire ne prouve pas que cette option répond à un besoin réel, la Chambre estime qu'il vaut mieux abandonner l'idée d'une formation concomitante à l'exercice d'une autre activité salariée.

Article 6

La Chambre approuve le principe de prévoir l'organisation de la formation continue des membres des professions de santé.

Ad (2), la Chambre est cependant d'avis que les cours obligatoires sont à désigner suite à l'avis de la Direction de la Santé et que, par ailleurs, il reste à discuter des sanctions à prendre contre ceux qui ne s'y soumettraient pas.

Articles 7 et 8

Ces articles, qui concernent la création et l'organisation du "service pour la formation de certaines professions de santé", sont à supprimer du texte. A ce sujet, la Chambre renvoie aux remarques préliminaires du présent avis.

Articles 9 à 11

Pas de remarque.

Article 12

La Chambre estime que l'avis d'un médecin de la Direction de la Santé est également indiqué dans l'hypothèse prévue sub (1).

Sub (3), le terme de "bénéficiaire" est inapproprié; il faut le remplacer par "la personne y visée".



Articles 13 à 23

Pas de remarque.

Articles 24 et 25

La Chambre prend note avec satisfaction que le présent projet attribue au Conseil supérieur le pouvoir disciplinaire sur toutes les personnes exerçant une profession de santé réglementée et, surtout, du fait que le conseil de discipline aura le caractère d'une juridiction et sera organisé à deux degrés.

L'organisation du contrôle interne du respect des règles déontologiques d'une profession importante est licite pour autant qu'elle respecte fidèlement les principes institutionnels d'un Etat de droit. En d'autres termes, si dans notre régime constitutionnel on entend attribuer certaines matières spéciales à une juridiction spéciale, il faut nécessairement qu'il s'agisse d'une juridiction à part entière. A ce sujet, la Chambre condamne le fait que dans le statut général de la fonction publique, le Gouvernement, et le législateur à sa traîne, entendent toujours maintenir un reliquat d'ancien régime en confiant le pouvoir de prononcer les sanctions disciplinaires au Ministre et en ravalant le Conseil de discipline - quoique composé de magistrats et procédant comme une juridiction - à un organisme n'ayant que le pouvoir d'émettre un avis sur les infractions qu'il est chargé d'instruire. La question se pose si les responsables comprennent qu'il s'agit d'appliquer les mêmes principes aux mêmes problèmes.

Dans le présent cas, il y aura donc risque de conflits avec le pouvoir disciplinaire des agents de santé soumis au statut général des fonctionnaires de l'Etat, puisque la même faute grave dans le sens du présent projet peut être tant une infraction à la loi réglant les professions de santé qu'à la loi fixant les devoirs des fonctionnaires de l'Etat.

Il faudrait donc:

1. que le Gouvernement se décide enfin à attribuer le même pouvoir juridictionnel au Conseil de discipline de la fonction publique et à l'organiser également en double instance. Une loi modificative du statut général est sur le chemin des instances; elle peut encore être amendée en ce sens, comme la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics l'a d'ailleurs demandé dans son avis afférent;
2. exprimer clairement dans le présent texte pour quelle faute l'agent paramédical public est cité devant l'un ou l'autre conseil;
3. définir le contenu de la notion "faute grave" employé par le paragraphe (1) de l'article 25.

Article 29

Quant aux avis à solliciter, il échet de compléter le texte comme suit: "sans préjudice de la loi modifiée du 4 avril 1924 portant création de chambres pro-

fessionnelles à base électorale". En effet, pour certains projets touchant de près ou de loin des matières pour lesquelles l'une ou l'autre chambre professionnelle est compétente, l'avis de celle-ci est une condition de légalité du règlement que le Gouvernement ne saurait ignorer.


Articles 30 à 33

Pas de remarque.

Sous la réserve expresse des observations qui précèdent et notamment celles relatives à la réorganisation de la formation, la Chambre marque son accord avec le présent projet.

Ainsi délibéré en séance plénière le 19 mai 1987.

Le Secrétaire,



Le Président,

