



Dossier suivi par :
Jennifer SANTIAGO
tél. : (+352) 247-75585

Ministère de la Santé
et de la Sécurité sociale
Madame Martine DEPREZ,
Ministre
1, rue Charles Darwin
L-1433 Luxembourg

Strassen, le 10 août 2026

Concerne : Avis du Conseil supérieur de certaines professions de santé relatif au projet de loi n°8760 portant modification de la loi hospitalière

Madame la Ministre,

Le Conseil supérieur de certaines professions de santé accuse bonne réception de votre demande d'avis et nous vous en remercions.

Après concertation, les membres du Conseil supérieur de certaines professions ont exprimé leur accord en faveur d'une gouvernance moderne, interprofessionnelle et durable du système de santé luxembourgeois

1. Introduction

Le Conseil supérieur de certaines professions de santé (CSCPS) a pris connaissance avec une attention particulière du projet de loi n°8760 portant modification du Code de la sécurité sociale et de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière.

Ce projet de loi constitue une évolution majeure de l'organisation du système de santé luxembourgeois. Au-delà de l'adaptation de certaines dispositions de la loi hospitalière, il introduit des évolutions susceptibles de modifier durablement l'organisation de l'offre de soins, les modalités d'exercice des professionnels de santé ainsi que l'articulation entre les secteurs hospitalier et ambulatoire.

Le Conseil accueille favorablement la volonté du Gouvernement d'adapter le système de santé aux évolutions démographiques, épidémiologiques, technologiques et organisationnelles. Il soutient les objectifs poursuivis en matière de développement des soins ambulatoires, d'amélioration de l'accessibilité aux soins, de réduction des délais d'attente et de renforcement de la coordination des parcours de santé.

Il salue également le développement des réseaux nationaux de compétences, notamment dans les domaines du long Covid et de l'encéphalomyélite myalgique de l'endométriose, des troubles du neurodéveloppement chez les enfants et les jeunes et de la ménopause avec risques de santé. Ces initiatives répondent à des besoins identifiés de santé publique et renforcent une approche multidisciplinaire des prises en charge complexes.

Certaines dispositions du projet de loi soulèvent toutefois des questions importantes concernant l'évolution du modèle hospitalier luxembourgeois, la gouvernance des établissements de santé, l'équilibre entre les secteurs hospitalier et ambulatoire ainsi que la reconnaissance des différentes professions de santé.

Le présent avis ne remet pas en cause les objectifs poursuivis par le Gouvernement. Il entend contribuer au débat parlementaire en mettant en évidence les conditions nécessaires à la réussite durable de cette réforme et en formulant des recommandations destinées à garantir la cohérence, l'équité et la pérennité du système de santé.

Dans la continuité des observations formulées dans son avis relatif au projet de loi n°8575, le Conseil rappelle que l'évolution du système de santé ne peut être envisagée sous le seul angle organisationnel. Elle doit également intégrer les transformations des pratiques professionnelles, le développement des compétences avancées, la transformation numérique, l'innovation ainsi que les attentes croissantes de la population en matière de qualité, de sécurité et de continuité des soins.

La réussite durable de cette réforme dépendra également de la disponibilité de professionnels de santé qualifiés. L'attractivité des professions, la fidélisation des effectifs et le développement des compétences constituent des leviers essentiels pour accompagner la transformation du système de santé.

Le Conseil considère enfin que l'avenir du système de santé luxembourgeois doit reposer sur une gouvernance fondée sur les compétences, la complémentarité des professions et l'interprofessionnalité.

2. Une réforme structurante pour le système de santé luxembourgeois

Le projet de loi n°8760 dépasse largement le cadre d'une simple adaptation de la loi hospitalière. Il introduit une nouvelle organisation de l'offre de soins, fondée notamment sur le développement de structures ambulatoires privées distinctes des établissements hospitaliers, fait évoluer certains mécanismes de planification sanitaire et redéfinit les relations entre les différents acteurs du système de santé.

Il s'agit de l'évolution la plus importante de l'organisation hospitalière luxembourgeoise depuis l'entrée en vigueur de la loi du 8 mars 2018. Ses effets dépasseront le seul fonctionnement des établissements hospitaliers pour influencer durablement l'organisation des soins, la gouvernance des établissements, l'exercice des professions de santé et l'équilibre entre les secteurs hospitalier et ambulatoire. Cette évolution constitue l'ouverture d'une porte vers la privatisation du domaine hospitalier.

Le Conseil considère dès lors que cette réforme, si vraiment elle doit se faire, elle doit être appréciée dans une vision globale, tenant compte non seulement de ses dimensions organisationnelles et financières, mais également de ses conséquences sur la qualité, l'accessibilité et la continuité des soins, ainsi que sur la disponibilité des ressources humaines nécessaires à sa mise en œuvre.

3. Une réforme qui dépasse le seul développement des soins ambulatoires

Le Conseil partage l'objectif du Gouvernement visant à renforcer le développement des soins ambulatoires lorsque celui-ci répond à l'intérêt du patient, repose sur des critères de qualité et de sécurité des soins et s'inscrit dans une planification cohérente des ressources sanitaires nationales.

Le projet de loi va toutefois au-delà de cette ambition. En prévoyant la création de structures ambulatoires de soins juridiquement distinctes des établissements hospitaliers, il introduit une évolution importante de l'organisation de l'offre de soins et ouvre la possibilité d'un développement d'activités de soins dans des structures privées.

Cette évolution appelle une analyse approfondie de ses conséquences à moyen et long terme, notamment sur l'équilibre entre les missions hospitalières de service public et les nouvelles formes d'organisation des soins.

3.1. Préserver l'équilibre entre secteur hospitalier et secteur ambulatoire

Les établissements hospitaliers assument aujourd'hui un ensemble de missions indissociables :

- les soins programmés ;
- les urgences et la permanence des soins ;
- la continuité des prises en charge ;
- les soins hautement spécialisés ;
- l'accueil des patients complexes ;
- la formation des professionnels ;
- la recherche et l'innovation.

Les activités ambulatoires contribuent également à cet équilibre. Il convient toutefois d'éviter une évolution conduisant à une concentration progressive des activités les plus rentables dans des structures distinctes, tandis que les établissements hospitaliers conserveraient principalement les missions les plus complexes et les plus coûteuses.

À terme, une telle évolution pourrait fragiliser les capacités hospitalières et compromettre l'exercice de certaines missions essentielles du service public hospitalier.

Le Conseil recommande dès lors que le développement des structures ambulatoires fasse l'objet d'une évaluation régulière portant notamment sur :

- l'évolution de l'activité hospitalière ;
- l'impact financier ;
- la continuité des soins ;
- les ressources humaines disponibles ;
- la formation des professionnels ;
- l'accès équitable aux soins sur l'ensemble du territoire.

3.2. Le financement public des structures ambulatoires

Le projet de loi prévoit la possibilité de soutenir financièrement les investissements et certaines infrastructures des structures ambulatoires.

Si un financement public peut se justifier lorsque ces structures participent à une mission de santé publique, il convient de veiller à ce qu'il ne crée pas de déséquilibre avec les établissements hospitaliers, qui assument des responsabilités plus larges, notamment en matière d'urgence, de permanence des soins, de formation et de prise en charge des situations complexes.

Le Conseil recommande qu'un suivi régulier permette d'évaluer l'impact économique et organisationnel de ces nouvelles structures sur l'ensemble du système hospitalier.

3.3. Pour une gouvernance véritablement interprofessionnelle des structures ambulatoires

Le projet de loi prévoit que les structures ambulatoires de soins peuvent être exploitées par des associations ou des sociétés de médecins.

Cette approche ne reflète toutefois pas pleinement l'évolution des systèmes de santé, qui reposent désormais sur une collaboration étroite entre professions disposant de compétences complémentaires.

Les infirmiers, les sages-femmes, les kinésithérapeutes, les ergothérapeutes, les orthophonistes, les diététiciens et les autres professions de santé réglementées jouent un rôle essentiel dans la prévention, la coordination des parcours, l'éducation thérapeutique, la réadaptation, le suivi des maladies chroniques et l'accompagnement des patients.

Le Conseil considère dès lors que l'organisation future des structures ambulatoires de soins doivent permettre une participation plus large des professions de santé à leur création, à leur gestion et à leur gouvernance, dans le respect des compétences reconnues à chacune d'elles.

Une telle approche favoriserait une prise en charge davantage centrée sur le patient et permettrait une mobilisation optimale de l'ensemble des compétences disponibles au sein du système de santé.

4. Pour une gouvernance hospitalière moderne, interprofessionnelle et fondée sur les compétences

4.1 Une gouvernance hospitalière en évolution

Au-delà des dispositions relatives aux structures ambulatoires, le projet de loi offre l'opportunité d'engager une réflexion plus large sur l'évolution de la gouvernance des établissements hospitaliers.

Les hôpitaux sont aujourd'hui des organisations complexes, confrontées à des exigences croissantes en matière de qualité et de sécurité des soins, de transformation numérique, de gestion des risques, d'efficacité organisationnelle, de développement durable, d'innovation et de gestion des ressources humaines.

Le pilotage de telles organisations requiert désormais une diversité d'expertises en matière de stratégie, de management, de leadership et de conduite du changement, qui dépasse le cadre d'une seule profession.

Cette évolution devrait progressivement être prise en compte dans le cadre juridique applicable aux établissements hospitaliers afin de favoriser une gouvernance moderne, collaborative et fondée sur les compétences.

4.2. La fonction de directeur général : une fonction de gouvernance stratégique

Comme il l'avait déjà souligné dans son avis relatif au projet de loi n°8575, le Conseil considère que la fonction de directeur général relève avant tout de la direction stratégique d'un établissement.

Elle comprend notamment :

- la définition de la stratégie institutionnelle ;
- la gouvernance globale de l'établissement ;
- la gestion des ressources humaines et financières ;
- la conduite des transformations organisationnelles ;
- le pilotage de la qualité et de la sécurité des soins ;
- le développement des coopérations ;
- la représentation de l'établissement auprès des autorités publiques.

L'exercice de ces responsabilités requiert une expertise spécifique en management, gouvernance, économie de la santé, leadership et conduite du changement, complémentaire des compétences cliniques indispensables au fonctionnement d'un établissement.

L'excellence dans l'exercice d'une profession de santé ne constitue pas, à elle seule, une garantie de capacité à diriger une organisation complexe, pas davantage qu'une expertise managériale ne saurait se substituer à l'expertise clinique.

Une gouvernance hospitalière moderne repose ainsi sur la complémentarité des expertises plutôt que sur une approche fondée exclusivement sur l'appartenance à une profession.

4.3. Une évolution fondée sur les compétences

Dans de nombreux systèmes de santé européens, la gouvernance hospitalière a progressivement évolué vers une approche fondée sur les compétences requises pour exercer les fonctions de direction.

Les fonctions de direction générale peuvent aujourd'hui être exercées par des profils issus de parcours variés : médecins, infirmiers, pharmaciens, économistes de la santé, ou professionnels disposant d'une expertise reconnue en management des organisations de santé.

Le choix des dirigeants repose avant tout sur leur capacité à piloter une organisation complexe, notamment au regard de :

- leur expérience managériale ;
- leur vision stratégique ;
- leur connaissance du système de santé ;
- leurs aptitudes au leadership ;
- leur capacité à conduire le changement.

Le Conseil estime que le Luxembourg gagnerait à s'inscrire dans cette évolution en privilégiant les aptitudes requises pour la fonction plutôt que l'appartenance à une profession déterminée.

4.4. Ouvrir l'accès à la fonction de directeur général

Le Conseil recommande de réexaminer les conditions d'accès à la fonction de directeur général afin de permettre son exercice par tout professionnel de santé disposant :

- d'une autorisation d'exercer une profession de santé au Luxembourg ;
- d'une expérience significative dans le secteur de la santé, constituant un atout pour appréhender les enjeux humains, organisationnels et cliniques des établissements ;
- d'une formation supérieure en management, gouvernance ou administration des organisations de santé, ou d'une expérience équivalente ;
- de compétences démontrées en leadership, gestion stratégique et conduite du changement.

Une telle évolution permettrait :

- d'élargir le vivier de recrutement ;
- de renforcer l'égalité entre les professions de santé ;
- de favoriser une plus grande diversité des profils de direction ;
- d'améliorer l'attractivité des fonctions de gouvernance.

4.5. Clarifier la gouvernance des établissements hospitaliers

Il apparaît également nécessaire de préciser les responsabilités respectives des principales fonctions dirigeantes des établissements hospitaliers.

Une gouvernance équilibrée devrait notamment distinguer :

- la direction générale, responsable de la stratégie institutionnelle, de la gouvernance et du développement de l'établissement ;
- la direction médicale, responsable de l'organisation médicale et de la qualité des pratiques cliniques ;
- la direction des soins, responsable de l'organisation des soins, de la coordination interprofessionnelle et du développement des compétences des professionnels de santé ;
- la direction des ressources humaines, responsable de l'attractivité, de la fidélisation, du développement professionnel et de la qualité de vie au travail ;
- la direction administrative et financière, responsable de la gestion économique, patrimoniale et logistique.

Une telle clarification renforcerait la complémentarité des expertises et la cohérence du pilotage institutionnel.

5. Les ressources humaines : une condition stratégique de réussite de la réforme

Le Conseil souhaite attirer l'attention du législateur sur un enjeu qui apparaît insuffisamment développé dans le projet de loi et qui constituera l'un des principaux défis du système de santé luxembourgeois au cours des prochaines années : la disponibilité de professionnels de santé qualifiés.

La réussite d'une réforme du système de santé ne repose pas uniquement sur les infrastructures, les équipements ou les nouvelles organisations. Elle dépend avant tout de la capacité à disposer de professionnels suffisamment nombreux, formés, reconnus et en mesure d'assurer durablement la qualité et la sécurité des soins.

Le système de santé luxembourgeois est confronté à plusieurs défis majeurs :

- le vieillissement des effectifs ;
- les tensions croissantes dans plusieurs professions de santé ;
- la concurrence internationale en matière de recrutement ;
- l'évolution des attentes des nouvelles générations de professionnels ;
- l'augmentation des besoins liés au vieillissement de la population et au développement des maladies chroniques ;
- l'émergence de nouvelles compétences nécessaires aux évolutions technologiques et organisationnelles.

Dans ce contexte, le développement de nouvelles structures ambulatoires mobilisant les mêmes ressources professionnelles que les établissements hospitaliers appelle une vigilance particulière. Sans une planification adaptée, une concurrence accrue entre secteurs pour attirer les mêmes professionnels pourrait accentuer les difficultés de recrutement et de fidélisation, au risque de fragiliser les établissements hospitaliers qui doivent assurer des missions permanentes, complexes et spécialisées.

Toute évolution de l'organisation des soins devrait dès lors intégrer une analyse préalable et continue de son impact sur les ressources humaines disponibles.

Le Conseil recommande de faire des ressources humaines un axe stratégique national comprenant notamment :

- la planification des besoins en effectifs ;
- l'attractivité des professions de santé ;
- la formation initiale et continue ;
- le développement des compétences avancées ;
- la reconnaissance des nouvelles responsabilités professionnelles ;
- la fidélisation des professionnels ;
- la qualité de vie au travail ;
- la prévention des risques psychosociaux ;
- l'innovation organisationnelle permettant une mobilisation optimale des compétences.

La modernisation du système de santé ne pourra être durable que si elle s'accompagne d'une politique ambitieuse de développement, de reconnaissance et de maintien des compétences professionnelles nécessaires pour répondre aux besoins futurs de la population.

6. Recommandations du Conseil supérieur de certaines professions de santé

Le Conseil supérieur de certaines professions de santé soutient les objectifs poursuivis par le projet de loi n°8760 et reconnaît la nécessité d'adapter le système de santé luxembourgeois aux évolutions démographiques, épidémiologiques, technologiques et organisationnelles.

Il considère toutefois que la réussite de cette réforme nécessite plusieurs garanties afin de préserver la cohérence, la qualité, l'équité et la soutenabilité du système de santé.

À cette fin, le Conseil formule les recommandations suivantes.

Recommandation n°1

Évaluer l'impact des structures ambulatoires sur l'ensemble du système de santé

Le Conseil recommande de soumettre le développement des structures ambulatoires à une évaluation régulière portant notamment sur :

- l'activité et la situation financière des établissements hospitaliers ;
- la permanence et la continuité des soins ;
- l'évolution des ressources humaines disponibles ;
- la capacité de formation des professionnels de santé ;
- l'accès équitable aux soins sur l'ensemble du territoire.

Cette évaluation devrait permettre d'identifier rapidement les éventuels déséquilibres et faire l'objet d'une présentation périodique à la Chambre des Députés.

Recommandation n°2

Préserver les missions de service public des établissements hospitaliers

Les établissements hospitaliers exercent des missions qui dépassent largement la réalisation d'actes médicaux. Leur rôle dans la permanence des soins, la prise en charge des situations complexes, la formation et la continuité des parcours doit être préservé.

Le développement des structures ambulatoires ne devrait pas conduire à un transfert progressif des activités les plus rentables vers des structures distinctes, au risque de fragiliser durablement les missions hospitalières de service public.

Recommandation n°3

Promouvoir une gouvernance réellement interprofessionnelle

La création et la gouvernance des structures ambulatoires de soins doit permettre, lorsque la nature des activités le justifie, l'association des différentes professions de santé réglementées, dans le respect des compétences reconnues à chacune d'elles.

Une telle évolution renforcerait la coordination des soins, l'interprofessionnalité et la qualité des parcours de santé.

Recommandation n°4

Moderniser la gouvernance hospitalière

Le Conseil recommande de réexaminer les conditions d'accès à la fonction de directeur général afin de permettre son exercice par tout professionnel de santé disposant de l'expérience, de la formation et des compétences nécessaires en matière de management et de gouvernance.

Les responsabilités de direction devraient être attribuées sur la base des exigences propres à la fonction, plutôt que sur le seul critère de l'appartenance à une profession déterminée.

Recommandation n°5

Mieux reconnaître les professions de santé dans les réformes futures

Les futures réformes devraient davantage intégrer l'évolution des professions de santé, notamment en matière de développement des compétences avancées, de prévention, de coordination des parcours, de télésanté et d'outils numériques.

Ces évolutions constituent des leviers majeurs pour améliorer la qualité, l'efficacité et l'accessibilité des soins.

Recommandation n°6

Faire des ressources humaines une priorité stratégique nationale

La disponibilité de professionnels de santé qualifiés constitue désormais l'un des principaux facteurs limitants du développement du système de santé luxembourgeois.

Le Conseil recommande que toute réforme fasse l'objet d'une analyse préalable de son impact sur les ressources humaines et s'accompagne d'une stratégie nationale intégrant notamment :

- la planification des besoins ;
- l'attractivité et la fidélisation des professionnels ;
- le développement des compétences ;
- la qualité de vie au travail ;
- l'innovation organisationnelle.

Le développement de nouvelles structures de soins ne pourra produire les effets attendus que si les ressources humaines nécessaires à leur fonctionnement sont effectivement disponibles.

7. Conclusion

Le Conseil supérieur de certaines professions de santé accueille favorablement l'ambition du projet de loi n° 8760 visant à moderniser l'organisation du système de santé luxembourgeois et à renforcer le développement des soins ambulatoires. Il soutient les objectifs d'amélioration de l'accessibilité aux soins, de coordination des parcours de soins et d'adaptation du système de santé aux évolutions démographiques, épidémiologiques et technologiques.

Le Conseil considère toutefois que cette réforme dépasse largement le seul développement des soins ambulatoires. S'il soutient le principe d'un renforcement de la prise en charge ambulatoire, il porte un regard particulièrement critique sur le modèle proposé et s'oppose formellement aux dispositions réservant l'exploitation des nouvelles structures ambulatoires de soins aux seules associations ou sociétés de médecins. Le Conseil estime que ce choix crée les conditions d'une privatisation progressive d'une partie de l'activité actuellement exercée au sein du secteur hospitalier, tout en introduisant une inégalité de traitement difficilement justifiable à l'égard des autres professions de santé réglementées qu'il représente, auxquelles la possibilité d'exploiter de telles structures n'est pas ouverte. Au-delà de cette opposition, la réforme appelle à une réflexion plus large sur l'évolution du modèle hospitalier luxembourgeois, sur l'articulation entre les secteurs hospitalier et ambulatoire, sur l'équité entre les professions de santé ainsi que sur les modalités de gouvernance des établissements et structures de santé. Sa réussite dépendra de sa capacité à préserver un équilibre durable entre ces différents secteurs, à garantir la continuité et la qualité des soins, à assurer la soutenabilité du système de santé et à maintenir les missions essentielles de service public confiées aux établissements hospitaliers.

Le Conseil estime également que les évolutions actuelles du système de santé justifient une modernisation de la gouvernance hospitalière, fondée sur les compétences, le leadership, la responsabilité et l'interprofessionnalité, afin de valoriser l'ensemble des expertises au service des patients et de répondre aux nouveaux défis de l'organisation des soins.

Enfin, le Conseil souligne que la transformation durable du système de santé repose avant tout sur les professionnels qui le font vivre au quotidien. L'attractivité des professions de santé, la fidélisation des effectifs, le développement des compétences et la reconnaissance de l'ensemble des professions de santé réglementées constituent des conditions indispensables pour garantir la qualité, la sécurité et la continuité des soins.

Dans cette perspective, le Conseil souhaite que les professions de santé réglementées soient pleinement associées aux réflexions et aux décisions stratégiques qui façonneront l'avenir du système de santé luxembourgeois. Leur expertise, leur proximité avec les patients et leur contribution essentielle à la qualité des soins en font des partenaires incontournables de toute réforme visant à répondre durablement aux besoins de santé de la population.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Sergio DA CONCEICAO
Secrétaire Général



Silvana ANTUNES XAVIER
Présidente