

PROJET DE LOI

relative au recrutement des professionnels de la santé pour la prise en charge médicale des personnes bénéficiaires de la protection temporaire dans le contexte du conflit entre la Russie et l'Ukraine

* * *

Rapport de la Commission de la Santé et des Sports

(18 octobre 2022)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président ; Mme Francine CLOSENER, Rapportrice ; Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, M. Gilles BAUM, M. Sven CLEMENT, M. Jeff ENGELN, Mme Chantal GARY, M. Gusty GRAAS, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Marc HANSEN, Mme Martine HANSEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Cécile HEMMEN, M. Max HENGEL, M. Claude LAMBERTY, Mme Josée LORSCHÉ, M. Georges MISCHO, Mme Nathalie OBERWEIS, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

* * *

I. Antécédents

Le projet de loi élargé a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Ministre de la Santé en date du 29 juin 2022. Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

L'intitulé initial du projet de loi se lit comme suit :

« Projet de loi relatif au recrutement des professionnels de la santé pour la prise en charge médicale et de santé des personnes fuyant la guerre en Ukraine ».

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Santé et des Sports en date du 7 juillet 2022.

Le Conseil d'État a rendu son avis le 15 juillet 2022.

Dans sa réunion du 11 octobre 2022, la Commission de la Santé et des Sports de la Chambre des Députés a désigné Madame Francine Closener comme rapportrice du projet de loi. Lors

de cette même réunion, la commission parlementaire a entendu la présentation du projet de loi.

Dans sa réunion du 11 octobre 2022, la commission parlementaire a également examiné l'avis du Conseil d'État.

Dans sa réunion du 18 octobre 2022, la Commission de la Santé et des Sports a adopté le présent rapport.

*

II. Objet du projet de loi

Le conflit armé entre l'Ukraine et la Russie a entraîné la fuite de nombreuses personnes hors d'Ukraine. Au Luxembourg, entre mars et août 2022, 4 755 demandes d'obtention d'une protection temporaire ont ainsi été introduites. Afin d'organiser l'accueil de ces réfugiés, diverses structures d'hébergement d'urgence ont été ouvertes. De même, des services médicaux spécifiques, permettant un accès aux soins de première nécessité, ont été mis en place. Pour garantir une prise en charge médicale efficace dans ces endroits, il s'avère nécessaire de recourir à du personnel médical supplémentaire. Afin de pouvoir recruter du personnel de santé de manière rapide, le présent projet de loi propose de recourir aux professionnels de la santé de la réserve sanitaire introduite dans le contexte de la gestion de la crise liée à la pandémie Covid-19. Toutefois, ce dispositif ne peut pas être repris tel quel, étant donné qu'il a été introduit dans le cadre de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, dite « *loi Covid* », et qu'il y est limité à la lutte contre la pandémie.

C'est pourquoi le présent projet de loi propose de déroger à la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, afin que les personnes exerçant, soit une profession médicale, soit une profession de soins, puissent accéder à un emploi en qualité d'employé de l'État pendant une période à durée déterminée. La seule condition qui sera exigée est que les personnes concernées disposent du droit d'exercer leur profession de santé. Cette disposition est largement inspirée de l'article 6 de la loi Covid.

Il est prévu de déployer ces personnes auprès de centres de primo-accueil, de maisons médicales, de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales ou d'autres lieux où des soins de première ligne sont prodigués. Concrètement il est prévu que ces personnes exercent :

- au poste médical avancé établi dans la Structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg (SHUK) ;
- à la maison médicale à Luxembourg-Ville ;
- auprès de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales ;
- auprès du guichet unique situé à Luxembourg-Ville.

Ces personnes seront soumises aux règles d'organisation internes qui y sont applicables.

L'entrée en vigueur de la loi est prévue le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

*

III. Avis du Conseil d'État, des chambres professionnelles et d'autres organisations concernées

Avis du Conseil d'État

Dans son avis du 15 juillet 2022, le Conseil d'État note que les dispositions de la loi en projet constituent une reprise de l'article 6 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19. Lors de l'introduction de ce dispositif, le Conseil d'État avait émis certains commentaires critiques sur lesquels il ne revient cependant pas dans le présent avis¹. Le Conseil d'État n'émet pas d'opposition formelle.

Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 18 juillet 2022, la Chambre des Salariés (CSL) souligne que le recours aux contrats de travail à durée déterminée doit rester l'exception. Elle estime que les structures, pour lesquelles les personnes concernées par le dispositif du présent projet de loi seront recrutées, devraient disposer en permanence d'un nombre de salariés garantissant un bon fonctionnement. En outre, la CSL s'inquiète de savoir si le présent projet de loi ne permet pas une prolongation sans limite de ce type de contrats à durée déterminée. Dans tel cas elle s'y opposerait.

La CSL s'inquiète également du niveau de rémunération des personnes concernées par le projet de loi. Elle demande une égalité de traitement face aux autres salariés ayant un statut de droit public. Elle critique le fait que le projet de loi n'expose pas le nombre de personnes qui se trouvent aujourd'hui répertoriées dans la réserve nationale. En outre, elle s'inquiète de la situation de personnes en préretraite et se demande si ces personnes pourront bénéficier de règles dérogatoires pour cumuler les deux statuts.

Étant donné le nombre de questions en suspens, la CSL ne marque pas son accord avec le présent projet de loi.

Avis du Conseil supérieur de certaines professions de santé

Dans son avis du 20 juillet 2022, le Conseil supérieur de certaines professions de santé (CSCPS) salue l'idée de la mise en place d'une réserve de professionnels de la santé pour renforcer les équipes en place. Le CSCPS se demande toutefois s'il a été envisagé de déployer les professionnels de la santé qui sont actuellement engagés sous contrat CDD jusqu'au 31 décembre 2022 pour la réserve sanitaire Covid-19 et qui sont actuellement inactifs. Il se demande aussi pourquoi la fiche financière du présent projet de loi prévoit une rémunération de 194 points indiciaires pour un infirmier, alors qu'une rémunération de 435 points est prévue pour un infirmier dans le cadre de la réserve sanitaire Covid-19.

*

IV. Commentaire des articles

La commission parlementaire a décidé de reprendre les observations d'ordre légistique formulées par le Conseil d'État dans son avis du 15 juillet 2022.

Intitulé

Afin de faire droit à l'observation émise par le Conseil d'État dans son avis du 15 juillet 2022, l'intitulé du projet de loi sous rubrique est modifié comme suit :

¹ Dans son avis concernant le projet de loi 7622 le Conseil d'État avait notamment critiqué l'emploi du terme « *affecter* » qui, au sens du statut du fonctionnaire de l'État, n'est pas destiné à couvrir l'affectation d'un agent à l'extérieur d'une administration. Dans le même avis, le Conseil d'État avait recommandé de prévoir que la mise à disposition de personnel se fasse sur base d'une convention conclue entre l'État et l'établissement concerné. Cette convention permettrait de définir les modalités sur lesquels le projet de loi est peu explicite.

« Projet de loi relative au recrutement des professionnels de la santé pour la prise en charge médicale des personnes bénéficiaires de la protection temporaire dans le contexte du conflit entre la Russie et l'Ukraine ».

Article 1^{er}

L'article 1^{er} vise à permettre le recrutement comme employés de l'État à durée déterminée, dans le cadre de la prise en charge médicale pour les bénéficiaires de la protection temporaire dans le contexte du conflit entre la Russie et l'Ukraine, de personnes relevant d'une profession médicale ou paramédicale, et cela sur la seule base de leur autorisation d'exercer et dès lors par dérogation aux conditions normales de recrutement des employés de l'État.

Alinéa 1^{er}

Sur base de l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État, les candidats à un emploi en qualité d'employé de l'État doivent en principe remplir certaines formalités et fournir un certain nombre de documents, entre autres leur curriculum vitae, tous leurs diplômes, un extrait du casier judiciaire, etc.

Dans le contexte du conflit entre la Fédération de Russie et l'Ukraine et en raison du nombre élevé de personnes qui ont fui l'Ukraine et qui ont réussi à trouver un lieu de refuge au Grand-Duché de Luxembourg, il est nécessaire de pouvoir recruter des professionnels de la santé de manière très rapide, ce qui ne permet pas de remplir toutes les formalités exigées dans des circonstances normales.

La seule condition qui sera donc exigée, et qui est d'ailleurs fondamentale, est que les personnes concernées disposent du droit d'exercer leur profession de santé

Alinéa 2

L'alinéa 2 de l'article 1^{er} prévoit que les personnes engagées sur base des dispositions de l'alinéa 1^{er} peuvent être affectées auprès d'un centre de primo-accueil, d'une maison médicale, de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales ou d'un autre lieu où des soins de première ligne sont prodigués au Luxembourg. Dans ce cas, elles seront tenues de suivre les règles d'organisation interne y applicables.

Il échet de préciser qu'il s'agit notamment du poste médical avancé que la Direction de la santé a établi dans la Structure d'hébergement d'urgence du Kirchberg (SHUK), de la maison médicale à Luxembourg-Ville qui offre des services médicaux aux personnes logées en dehors d'un foyer de primo-accueil et de la Ligue luxembourgeoise de Prévention et d'Action médico-sociales qui se charge du contrôle médico-social étant obligatoire dans les six semaines suivant l'arrivée de la personne sur le territoire national. Sont également concernés le guichet unique où le personnel de la Direction de la santé pourra fournir aux personnes concernées des renseignements sur les différents sites mis à disposition pour leur prodiguer des soins de première ligne ainsi que la gestion administrative qui se greffe sur toutes ces activités.

*

Le Conseil d'État note, dans les considérations générales de son avis du 15 juillet 2022, que les dispositions de la loi en projet constituent une reprise de l'article 6 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 relatif à la réserve sanitaire mise en place dans le contexte de la gestion de la crise liée au Covid-19. Il précise qu'il ne

reviendra pas davantage sur les commentaires critiques qu'il avait faits, dans ses avis antérieurs, sur le dispositif en question.

En effet, le Conseil d'État avait noté, dans son avis du 10 juillet 2020 relatif au projet de loi 7622² devenu la loi précitée du 17 juillet 2020, que le dispositif proposé souffre d'un certain nombre d'imperfections.

Il avait ainsi constaté que, dans le droit de la fonction publique, l'affectation constitue l'acte par lequel « *au moment de la nomination l'autorité investie du pouvoir de nomination affecte le fonctionnaire dans une administration ou un service déterminé, avec indication de la fonction dont il est investi* » (article 6, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État que l'article 1^{er}, paragraphe 5, de la même loi rend applicable aux employés de l'État). L'outil de l'affectation, au sens du Statut du fonctionnaire de l'État, n'est dès lors pas destiné à couvrir l'affectation d'un agent à l'extérieur de l'administration auprès d'un employeur privé. L'utilisation du terme « *affectation* » se ferait donc, en l'occurrence, dans l'acceptation commune de ce mot. Diverses lois organisant des administrations de l'État se réfèrent encore à la technique du « *placement* », technique qui serait cependant également inopérante dans le cas présent. Le Conseil d'État avait noté que les auteurs du projet de loi utilisent dans le commentaire des articles le concept de « *mise à disposition* », notion qui est inconnue du droit de la fonction publique luxembourgeois, mais qui pourrait convenir en ce cas pour couvrir l'ensemble des cas de figure, et notamment celui où les personnes concernées travailleront pour un établissement relevant du secteur privé.

Par ailleurs, le Conseil d'État avait recommandé de prévoir que cette mise à disposition se fasse sur la base d'une convention conclue entre l'État et l'établissement concerné qui, même au sein du secteur public, revêtira probablement la forme d'un établissement doté de la personnalité juridique. Cette convention permettrait de définir un certain nombre de modalités de cette mise à disposition, point sur lequel le texte proposé est en effet peu explicite en ce qu'il se limite à préciser que les personnes concernées sont soumises aux règles d'organisation interne applicables au niveau des établissements concernés. Le Conseil d'État se demandait si les auteurs du projet de loi avaient voulu dire par là que le personnel concerné serait intégré dans la chaîne de commandement, d'autorité et de reddition de comptes en place au niveau de l'établissement et ce qu'il adviendrait en présence d'agissements des personnes affectées aux établissements pouvant engager la responsabilité de l'employeur. Le Conseil d'État avait constaté que le règlement grand-ducal précité du 27 mars 2020 contient un certain nombre d'éléments supplémentaires qui structurent l'organisation du dispositif. Ainsi, il prévoit l'instauration d'un coordinateur national chargé d'affecter les personnes engagées, coordinateur national qui relève de l'autorité directe du ministre ayant la Santé dans ses attributions et qui exercera ses fonctions en étroite concertation avec un coordinateur pour chaque établissement hospitalier et des coordinateurs pour le secteur extrahospitalier.

In fine, et en l'absence d'autres éléments concernant la configuration du dispositif, le Conseil d'État avait proposé de reformuler l'alinéa 2 de l'article 6 de la loi précitée du 17 juillet 2020 comme suit :

« Les personnes visées à l'alinéa 1^{er} peuvent être mises à disposition d'un établissement hospitalier, d'une structure d'hébergement ou d'un réseau de soins au Luxembourg. Cette mise à disposition fait l'objet d'une convention entre l'État et l'établissement concerné qui en règle les modalités. »

² Projet de loi portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant :

1° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;

2° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Dans la mesure toutefois où la mission de l'État dans le processus de mise à disposition d'employés de l'État des différents prestataires de soins peut se résumer à une fonction d'intermédiaire vis-à-vis des fédérations représentant les intérêts respectivement du secteur hospitalier et du secteur des structures d'hébergement et des réseaux de soins et que le contrat de travail à durée déterminée peut être établi entre le réserviste et l'organisme gestionnaire respectivement concerné, la Commission de la Santé et des Sports avait jugé indiqué de ne pas reprendre la version de l'alinéa 2 de l'article 6 telle que proposée par le Conseil d'État, mais de maintenir le libellé initial. Ce libellé a été repris, *mutatis mutandis*, dans le projet de loi sous rubrique.

Article 2

Compte tenu de l'urgence de la situation actuelle, il est prévu que le dispositif du projet de loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Le libellé de l'article 2 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État dans son avis du 15 juillet 2022.

* * *

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Santé et des Sports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 8035 dans la teneur qui suit :

V. Texte proposé par la Commission

Projet de loi

relative au recrutement des professionnels de la santé pour la prise en charge médicale des personnes bénéficiaires de la protection temporaire dans le contexte du conflit entre la Russie et l'Ukraine

Art. 1^{er}. Les personnes qui disposent d'une autorisation d'exercer délivrée sur base de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire, de la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien, de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé ou de la loi du 14 juillet 2015 portant création de la profession de psychothérapeute peuvent être engagées à durée déterminée en qualité d'employé de l'État dans le cadre de la prise en charge médicale pour les bénéficiaires de la protection temporaire dans le contexte du conflit entre la Russie et l'Ukraine sur production d'une copie de leur autorisation d'exercer. Les conditions définies à l'article 3, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 25 mars 2015 déterminant le régime et les indemnités des employés de l'État pour l'admission au service de l'État ne sont pas applicables aux engagements en question.

Les personnes visées à l'alinéa 1^{er} peuvent être affectées auprès d'un centre de primo-accueil, d'une maison médicale, de la ligue médico-sociale ou d'un autre lieu où des soins de première ligne sont prodigués au Luxembourg. Dans ce cas, elles sont soumises aux règles d'organisation interne y applicables.

Art. 2. La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg.

Luxembourg, le 18 octobre 2022

La Rapportrice,
Francine CLOSENER

Le Président,
Mars DI BARTOLOMEO