



## **Commission de la Santé et des Sports**

### **Procès-verbal de la réunion du 13 décembre 2022**

#### Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 17 novembre 2022 ainsi que de la réunion jointe du 31 mai 2022
2. 8108 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé
  - Présentation du projet de loi
  - Désignation d'un rapporteur
3. Divers

\*

Présents : M. Gilles Baum, M. Mars Di Bartolomeo, M. François Benoy, remplaçant M. Marc Hansen, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, M. Max Hengel, Mme Josée Lorsché, Mme Nathalie Oberweis, M. Marc Spautz, M. Gilles Roth, remplaçant M. Georges Mischo, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Paule Flies, M. Laurent Mertz, Mme Nadia Rangan, Mme Michèle Wolter, du Ministère de la Santé

Mme Nadine Entringer, du groupe parlementaire LSAP

Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Francine Closener, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, M. Georges Mischo

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

\*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

\*

**1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 15 et 17 novembre 2022 ainsi que de la réunion jointe du 31 mai 2022**

Les projets de procès-verbal sous rubrique sont approuvés à l'unanimité des membres présents.

**2. 8108 Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé**

En guise d'introduction, Monsieur Mars Di Bartolomeo (LASP), Président de la Commission de la Santé et des Sports, excuse l'absence de Madame la Ministre de la Santé qui participe à la 18<sup>e</sup> Conférence ministérielle du groupe de coopération en matière de lutte contre l'abus et le trafic illicite de stupéfiants à Lisbonne. Malgré l'absence de Madame la Ministre, il a jugé utile de convoquer la présente réunion de la Commission de la Santé et des Sports afin de lancer les travaux parlementaires sur le projet de loi sous rubrique qui a été déposé le 29 novembre 2022 et dont l'entrée en vigueur est prévue le 30 juin 2023.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports précise que le projet de loi sous rubrique entend modifier la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé en adaptant celle-ci aux conclusions d'un arrêt que la Cour constitutionnelle a rendu en date du 4 juin 2021. En revanche, le présent projet de loi ne vise pas la révision des attributions, voire de la formation, de certaines professions de santé afin d'en améliorer l'attractivité, cette réforme générale des professions de santé étant présentée à un stade ultérieur. L'orateur renvoie dans ce contexte aux *desiderata* exprimés par les représentants des aides-soignants et juge opportun de réviser les attributions de l'aide-soignant ainsi que celles de l'infirmier dans un souci de cohérence et de complémentarité.

Par la suite, le représentant du ministère de la Santé procède à la présentation du projet de loi.

L'orateur rappelle que l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 4 juin 2021 (arrêt n° 00166) a été rendu dans le cadre d'une question préjudicielle qui lui a été soumise par la quatrième chambre du tribunal administratif du Grand-Duché de Luxembourg. Ce dernier a été saisi d'une requête tendant à l'annulation du règlement grand-ducal du 23 septembre 2018 portant réglementation de la profession d'ostéopathe et déterminant : 1. les études en vue de l'obtention du diplôme d'ostéopathe ; 2. les modalités de reconnaissance des diplômes étrangers ; 3. l'exercice et les attributions de la profession d'ostéopathe.

Conformément à l'arrêt n° 00166, « *les dispositions combinées des articles 1<sup>er</sup> et 7 de la loi [précitée] du 26 mars 1992 ne sont pas conformes à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, considéré ensemble les paragraphes 5 et 6 de l'article 11 de la Constitution* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article 11, paragraphes 5 et 6, de la Constitution se lit comme suit :

« (5) La loi règle quant à ses principes la sécurité sociale, la protection de la santé, les droits des travailleurs, la lutte contre la pauvreté et l'intégration sociale des citoyens atteints d'un handicap.

(6) La liberté du commerce et de l'industrie, l'exercice de la profession libérale et du travail agricole sont garantis, sauf les restrictions à établir par la loi. [...] »

L'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 26 mars 1992 énumère les professions de santé auxquelles sont applicables les dispositions de ladite loi, sachant que la profession d'ostéopathe est la dernière profession de santé ajoutée à cette liste<sup>2</sup>.

L'article 7 de la loi précitée du 26 mars 1992 constitue la base légale des règlements grand-ducaux portant réglementation des différentes professions de santé. Cet article se limite à disposer que le statut, les attributions et les règles de l'exercice de ces professions sont déterminés par voie de règlement grand-ducal.

La Cour constitutionnelle a constaté que, tant au vœu du paragraphe 5 de l'article 11 de la Constitution, qui vise la protection de la santé, que de son paragraphe 6, alinéa 1<sup>er</sup>, qui vise l'exercice de la profession libérale, l'accès à la profession d'ostéopathe et l'exercice de cette profession sont une matière réservée à la loi.

Or, dans une matière réservée à la loi, la fixation des objectifs des mesures d'exécution doit être clairement énoncée, de même que les conditions auxquelles elles sont, le cas échéant, soumises. L'orientation et l'encadrement du pouvoir exécutif doivent être consistants, précis et lisibles, l'essentiel des dispositions afférentes étant appelé à figurer dans la loi. Or, les articles 1<sup>er</sup> et 7 de la loi précitée du 26 mars 1992, pris tant individuellement qu'en combinaison, n'orientent ni n'encadrent l'action du pouvoir réglementaire. Au contraire, à travers l'article 7 de ladite loi, le pouvoir exécutif se voit déléguer inconditionnellement la détermination du statut, des attributions et des règles de l'exercice des professions de santé visées à l'article 1<sup>er</sup> de cette loi.

Au vu de ce qui précède, la Cour constitutionnelle a décidé que les dispositions litigieuses cesseront d'avoir un effet juridique le 30 juin 2023. Afin d'éviter un vide juridique qui affecterait quelque 15 000 personnes, le ministère de la Santé se voit donc obligé d'apporter les modifications qui s'imposent à la loi précitée du 26 mars 1992 et de faire en sorte que ces modifications entrent en vigueur le 30 juin 2023. Pour cette raison, le Gouvernement a invoqué l'urgence lors de la saisine du Conseil d'État.

Suite à l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, il y a donc lieu d'intégrer les dispositions relatives au statut, aux attributions et aux règles d'exercice des professions de santé concernées dans la loi précitée du 26 mars 1992. Afin de ne pas alourdir inutilement le dispositif législatif en y intégrant de nombreux articles nouveaux susceptibles de rendre difficiles la lecture et l'application de la loi, il est proposé de modifier l'article 7 de ladite loi en prévoyant un renvoi à des annexes qui reprennent les dispositions litigieuses et qui font partie intégrante de la loi.

---

L'article 32, paragraphe 3, de la Constitution dispose que « *[d]ans les matières réservées à la loi par la Constitution, le Grand-Duc ne peut prendre des règlements et arrêtés qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises.* ».

<sup>2</sup> Loi du 21 août 2018 portant modification :

1° de la loi modifiée du 18 décembre 1987 organisant le centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains ;

2° de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé ;

3° de la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac ;

4° de la loi modifiée du 14 juillet 2015 portant création de la profession de psychothérapeute

En principe, ces annexes ne font que reprendre les dispositions des différents règlements grand-ducaux relatifs aux professions de santé tombant sous le champ d'application de la loi précitée du 26 mars 1992, tout en opérant une restructuration des dispositions en question et en optant pour une harmonisation de celles-ci. Dans la mesure où les règlements grand-ducaux ont été rédigés à des époques différentes et reflètent, partant, des approches et des styles très différents, il apparaît en effet opportun de regrouper les dispositions et de les harmoniser autant que possible, sans toutefois changer l'essence même desdits règlements. En outre, il a été jugé utile d'opérer un toilettage et de remplacer certaines formulations par des termes plus précis et plus adaptés aux réalités actuelles.

Le représentant du ministère de la Santé indique qu'il n'a pas été possible de finaliser en temps utile la réforme globale des professions de santé, qui a été lancée conformément à l'accord de coalition 2018-2023 et à la lumière de l'état des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg réalisé en 2019 par Madame Marie-Lise Lair. Il fait savoir que des travaux de réforme plus substantiels sont en train d'être effectués et qu'un projet de loi y relatif sera déposé ultérieurement. L'orateur précise qu'il sera procédé par étapes. Un premier paquet concernera le personnel soignant, c'est-à-dire l'infirmier en soins généraux, les infirmiers spécialisés (l'infirmier en anesthésie et réanimation, l'infirmier en pédiatrie, l'infirmier psychiatrique et l'assistant technique médical de chirurgie), la sage-femme, l'assistant technique médical de radiologie et l'aide-soignant. Dans ce cadre, il sera tenu compte des nouvelles formations de bachelor.

L'orateur rappelle à cet égard que, depuis 1995, la formation des professions de santé ne relève plus de la compétence du ministre ayant la Santé dans ses attributions, mais de celui ayant respectivement l'Éducation nationale et l'Enseignement supérieur dans ses attributions. Il renvoie dans ce contexte au projet de loi 8079 ayant pour objet l'organisation de l'enseignement supérieur et portant modification : 1° du Code du travail ; 2° de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; 3° de la loi modifiée du 27 juin 2018 ayant pour objet l'organisation de l'Université du Luxembourg ; 4° de la loi du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg, qui a été déposé le 7 octobre 2022.

Le projet de loi 8079 entend apporter des adaptations ponctuelles aux lois précitées du 28 octobre 2016 et du 27 juin 2018 suite à la décision gouvernementale du 30 avril 2021 visant à mandater l'Université du Luxembourg pour mettre en place de programmes d'études menant aux bachelors « *Infirmier en soins généraux* », « *Infirmier spécialisé* » et « *Sage-femme* ». Le Gouvernement a pris cette décision sur base du rapport d'un comité interministériel regroupant des représentants du ministère de la Santé, du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE), du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région et du ministère de la Sécurité sociale.

Par la suite, une représentante du ministère de la Santé présente plus en détail les dispositions du projet de loi sous rubrique. Elle confirme que les annexes relatives aux différentes professions de santé reflètent en principe les règlements grand-ducaux d'exécution de la loi précitée du 26 mars 1992 et renvoie à cet égard aux tableaux comparatifs qui accompagnent le projet de

loi. Ceci dit, certaines adaptations plus importantes ont été nécessaires afin de refléter les changements et évolutions intervenus.

D'abord, il est proposé de supprimer l'obligation pour la sage-femme de disposer d'une formation complémentaire pour pouvoir effectuer une échographie fœtale descriptive à visée morphologique. Alors que le règlement grand-ducal du 22 novembre 2019 déterminant le statut, les attributions et les règles de l'exercice de la profession de santé de sage-femme prévoit une telle formation complémentaire, cette obligation est contraire à la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles qui prévoit que les sages-femmes peuvent suivre la grossesse et mettre en œuvre les moyens nécessaires à un tel suivi, dont l'échographie, sans devoir suivre obligatoirement une formation particulière et complémentaire à leur formation de base.

Ensuite, il est prévu que les professions d'assistant senior et d'assistant d'hygiène sociale ne figurent plus parmi les professions de santé énumérées au paragraphe 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 26 mars 1992.

En effet, la profession d'assistant senior, telle qu'on l'entendait il y a trente ans lorsqu'elle a été intégrée dans les professions de santé réglementées, est appelée à disparaître. À l'heure actuelle, il n'y a plus que dix-sept personnes qui disposent encore d'une autorisation d'exercer cette profession et qui sont toujours actives. La dernière autorisation pour exercer la profession d'assistant senior a été émise en 1995, soit à peine trois ans après l'entrée en vigueur de la loi précitée du 26 mars 1992. Par ailleurs, entre 1992 et 1995, seules trente-huit autorisations ont été délivrées, ce qui explique en partie pourquoi la profession d'assistant senior n'a jamais fait l'objet d'un règlement grand-ducal, contrairement aux autres professions de santé visées par la loi précitée du 26 mars 1992.

À noter que la profession d'assistant senior correspond à l'ancienne profession allemande d'« *Altenpfleger* ». Or, cette profession a également subi de grands bouleversements chez notre voisin allemand. En effet, les autorités allemandes ont décidé, face à la pénurie qui frappe leur pays au niveau du personnel soignant, de réformer les professions de soignants afin de les rendre plus attrayantes.

Il est proposé de prévoir un régime analogue pour la profession d'assistant d'hygiène sociale, cette dernière étant appelée à disparaître au même titre que celle d'assistant senior. Aucune autorisation d'exercer n'a plus été accordée depuis 2014. Quant au nombre de personnes autorisées à exercer cette profession au Luxembourg et toujours en activité, il se chiffre actuellement à quatre-vingt-six personnes. Ce déclin trouve son origine dans la dynamique socio-historique globale dans laquelle s'inscrit l'intervention sociale depuis les années 1970 et le changement de paradigme opéré passant d'une logique médicale et sociale à une logique sociale et éducative. Or, de tels changements se traduisent par l'émergence de nouveaux profils de professionnels.

Enfin, force est de constater que la profession de pédagogue curatif n'a jamais fait l'objet d'un règlement grand-ducal visant à déterminer l'exercice de cette profession, ses attributions ainsi que les différents actes professionnels que le pédagogue curatif peut poser. L'annexe XII vise à pallier cette absence en précisant la formation que les personnes souhaitant embrasser cette

profession doivent suivre et en décrivant les missions du pédagogue curatif. Dans la mesure où des discussions sont en cours avec les représentants du secteur pour déterminer les besoins du terrain et afin de ne pas porter préjudice au résultat de ces discussions, il est proposé de préciser les attributions exactes à un stade ultérieur, au plus tard dans le cadre de la réforme proprement dite des professions de santé.

\*\*\*

De l'échange de vues subséquent, il y a lieu de retenir les éléments suivants :

Monsieur Marc Spautz (CSV) souhaite savoir si les professions d'assistant senior et d'assistant d'hygiène sociale, qui sont appelées à disparaître, continueront d'être réglementées au-delà du 30 juin 2023 et si la loi future aura des répercussions sur leur carrière, voire sur leur adhésion à une convention collective.

Une représentante du ministère de la Santé réplique que les personnes concernées maintiennent leur autorisation d'exercer au-delà du 30 juin 2023 et continueront à exercer leur profession sur leur lieu de travail actuel. Aucune modification n'est envisagée au niveau de leurs attributions, de leur carrière ou des avantages liés à la convention collective dont elles font partie. L'article 1<sup>er</sup> de la loi précitée du 26 mars 1992, tel que modifié par le projet de loi sous rubrique, précise d'ailleurs, dans son paragraphe 2, que la présente loi s'applique aux personnes qui ont été autorisées à exercer les professions d'assistant d'hygiène sociale et d'assistant senior. En revanche, il est prévu de ne plus délivrer après le 30 juin 2023 de nouvelles autorisations pour exercer ces professions.

Dans ce contexte, Monsieur Sven Clement (Piraten) attire l'attention sur une erreur matérielle qui s'est glissée dans le projet de loi. En effet, la date indiquée à l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2, de la loi précitée du 26 mars 1992 (article 1<sup>er</sup> du projet de loi) devrait être remplacée par celle du 30 juin 2023. L'orateur propose de redresser cette erreur matérielle par voie d'amendement gouvernemental. À la page 5 de l'exposé des motifs, il est par ailleurs à préciser qu'aucune autorisation d'exercer n'a plus été accordée pour la profession d'assistant d'hygiène sociale depuis 2014.

En ce qui concerne les attributions de la profession d'infirmier, Monsieur Marc Spautz constate que certains infirmiers ayant accompli leur formation à l'étranger ne sont pas en mesure de réaliser tous les actes énumérés à l'annexe I (par exemple faire des injections). En outre, l'orateur souligne l'opportunité de promouvoir la profession d'aide-soignant, le nombre de candidats à cette profession étant en baisse, alors que les secteurs de santé et d'aides et de soins souffrent d'une pénurie d'aides-soignants.

Une représentante du ministère de la Santé fait savoir que le ministère est en train d'actualiser les textes relatifs à l'infirmier en soins généraux, aux infirmiers spécialisés, à la sage-femme, aux assistants techniques médicaux de chirurgie et de radiologie et à l'aide-soignant, ce dernier étant considéré en binôme avec l'infirmier. En effet, les textes actuels ne correspondent plus à la réalité du terrain. Dans le même esprit, il est proposé de se départir des listes positives.

Concernant la réforme proprement dite des professions de santé, le ministère de la Santé a d'abord analysé les attributions de certaines professions dans

d'autres pays, en commençant par la profession d'infirmier. Par la suite, il a examiné les activités quotidiennes de l'infirmier et a défini sur cette base le champ d'exercice et les activités professionnelles de ce dernier. Sur base de ce travail préparatoire, le ministère de la Santé a évalué, en coopération avec la Fédération des hôpitaux luxembourgeois (FHL) et la Confédération des organismes prestataires d'aides et de soins (COPAS), les besoins des secteurs de santé et d'aides et de soins.

Par la suite, des groupes de travail ont été constitués, avec la participation de l'Association nationale des infirmières et infirmiers luxembourgeois, de l'Association luxembourgeoise des infirmier(e)s en anesthésie et réanimation, de l'Association luxembourgeoise des infirmier(e)s en pédiatrie, de l'Association luxembourgeoise des infirmiers psychiatriques, de l'Association luxembourgeoise des sages-femmes, de l'Association luxembourgeoise des assistants techniques médicaux de chirurgie, de l'Association luxembourgeoise des ATM de radiologie, de l'Association luxembourgeoise des aides-soignants, de la FHL, de la COPAS et du Conseil supérieur de certaines professions de santé.

En ce qui concerne les nouvelles activités professionnelles de l'infirmier, le ministère de la Santé s'engage par ailleurs à proposer une mise à niveau aux infirmiers détenteurs d'un diplôme étranger qui n'ont pas appris au cours de leur formation à effectuer certains actes.

Madame Cécile Hemmen (LASP) exprime son étonnement quant au fait que la profession d'assistant senior n'est plus exercée que par dix-sept personnes et que cette profession a, partant, vocation à disparaître, ceci notamment à la lumière du vieillissement de la population qui devrait créer des besoins supplémentaires en professionnels spécialisés en gériatrie.

Une représentante du ministère de la Santé rappelle que la profession d'assistant senior correspond à l'ancienne profession allemande d'« *Altenpfleger* » et que cette profession a également vocation à disparaître en Allemagne. Alors que la formation de l'assistant senior n'est plus offerte au Luxembourg, le ministère de la Santé a développé le volet psycho-gériatrique dans le cadre des activités professionnelles de l'aide-soignant, ceci à la demande du ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région et de la COPAS. En outre, des discussions sont en cours avec le MENJE en vue de réformer la formation menant au diplôme d'aptitude professionnelle (DAP) d'aide-soignant en y ajoutant une quatrième année de spécialisation. Il y a également lieu de noter que le ministère de la Famille, de l'Intégration et à la Grande Région organise la formation de l'aide socio-familiale, une profession non réglementée qui intervient notamment dans le secteur d'aides et de soins.

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports souligne l'importance qui revient aux soins de longue durée et donne à considérer que les besoins du secteur d'aides et de soins diffèrent de ceux des structures aiguës. L'orateur juge opportun de se concerter avec le MENJE en vue de la mise en place d'une formation spécialisée en psycho-gériatrie de l'aide-soignant, tout en donnant à considérer qu'une qualification plus élevée de ces professionnels risquerait d'avoir un impact budgétaire.

La représentante du ministère de la Santé ajoute encore que le nombre de candidats à la profession d'aide-soignant a baissé de 30%, ceci notamment depuis la création du nouveau DAP Éducation qui a tendance à attirer les

jeunes préférant des horaires de travail plus réguliers. Afin de faire face à cette situation, le ministère de la Santé est en train de pérenniser la campagne de valorisation et de promotion des professions de santé qui vise à changer l'image de l'infirmier et de l'aide-soignant dans la société et à améliorer l'attractivité de ces professions<sup>3</sup>.

Madame Josée Lorsché (déi gréng) constate avec étonnement que l'ostéopathe est le seul professionnel de santé visé par la loi précitée du 26 mars 1992 qui est obligé de suivre annuellement une formation continue de quarante heures et de transmettre au ministre les preuves de respect de cette obligation de formation continue.

Le représentant du ministère de la Santé rappelle que la profession d'ostéopathe est la dernière profession qui a été ajoutée à la liste des professions de santé réglementées. La Direction de la santé a tenu à inscrire dans le règlement grand-ducal afférent l'obligation pour les ostéopathes de suivre une formation continue de quarante heures par an, étant donné que les activités des ostéopathes sont relativement invasives par rapport à d'autres professions de santé. Ceci dit, il est prévu d'inscrire également une obligation de formation continue dans les annexes relatives aux autres professions de santé dans le cadre de la réforme générale de celles-ci.

\*\*\*

Madame Cécile Hemmen (LSAP) est nommée rapportrice du projet de loi sous rubrique.

### 3. Divers

Monsieur le Président de la Commission de la Santé et des Sports fait savoir que la motion intitulée « *Inventaire des lacunes juridiques dans les maisons de naissance* » et déposée le 7 juillet 2022 par Monsieur Marc Goergen (Piraten) ainsi que la motion intitulée « *Création d'une maison de naissance* » et déposée le 7 juillet 2020 par Madame Nathalie Oberweis (déi Lénk) seront traitées lors d'une prochaine réunion de la commission parlementaire en présence de Madame la Ministre de la Santé.

**Procès-verbal approuvé et certifié exact**

---

<sup>3</sup> Cf. le site Internet [www.healthcareers.lu](http://www.healthcareers.lu)