

Projet de règlement grand-ducal

portant :

- 1° modification du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 2000 fixant les modalités et les conditions en vue de l'obtention d'une aide financière pour les médecins en voie de spécialisation ;**
- 2° modification du règlement grand-ducal modifié du 26 mai 2004 déterminant les conditions d'accès, les études ainsi que les conditions de réussite de la formation spécifique en médecine générale ;**
- 3° modification du règlement grand-ducal du 7 juin 2007 déterminant pour la profession d'orthoptiste : 1) les études en vue de l'obtention du diplôme, 2) les modalités de reconnaissance des diplômes étrangers, et 3) l'exercice de la profession ;**
- 4° modification du règlement grand-ducal du 10 juillet 2011 fixant la liste des spécialités en médecine et médecine dentaire reconnues au Luxembourg ;**
- 5° modification du règlement grand-ducal du 17 février 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles ;**
- 6° abrogation du règlement grand-ducal modifié du 28 janvier 1999 fixant les modalités et les conditions en vue de l'obtention d'une indemnité pour les médecins en voie de formation spécifique en médecine générale**

Avis du Conseil d'État

(13 juin 2023)

Par dépêche du 1^{er} août 2022, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de règlement grand-ducal sous rubrique, élaboré par le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

Au texte du projet de règlement grand-ducal étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi que les textes coordonnés des règlements grand-ducaux que le projet de règlement grand-ducal tend à modifier.

Les avis du Collège médical, du Conseil supérieur de certaines professions de santé, de la Chambre des salariés et de la Chambre de commerce ont été communiqués au Conseil d'État en date des 9 septembre, 6 octobre et 25 octobre 2022.

Les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics et de la Chambre des métiers, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État au moment de l'adoption du présent avis.

Considérations générales

Selon l'exposé des motifs, le projet de règlement grand-ducal sous avis « s'inscrit dans le contexte des mesures d'exécution nécessaires pour implémenter dans son intégralité la mise en place des études de spécialisation en médecine prévues par la loi du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg. »

En effet, les modifications proposées par le règlement grand-ducal en projet s'imposent suite à l'implémentation d'études spécialisées en médecine dans les disciplines de la médecine générale, de l'oncologie et de la neurologie ainsi que suite à la mise en place d'un nouveau système d'indemnisation des médecins en voie de formation. Le projet de règlement grand-ducal sous avis tend notamment à clarifier la situation des médecins en voie de spécialisation en médecine générale, que ce soit en matière de rémunération s'ils réalisent des stages à l'étranger ou en raison du remplacement de la formation spécialisée en médecine générale, réglementée par le règlement grand-ducal modifié du 26 mai 2004 déterminant les conditions d'accès, les études ainsi que les conditions de réussite de la formation spécifique en médecine générale, par le diplôme d'études spécialisées en médecine dans la discipline de la médecine générale qui a été instauré par la loi précitée du 31 juillet 2020.

Il convient de noter que les auteurs ont profité du projet de règlement grand-ducal sous avis pour apporter des modifications ponctuelles aux règlements grand-ducaux des 7 juin 2017, 10 juillet 2011 et 17 février 2017, qui ne sont pas en lien avec l'objectif précité.

Le Conseil d'État réitère les observations suivantes qu'il avait formulées dans son avis du 12 juillet 2019 portant sur le projet de règlement grand-ducal n° 53.407 : « [l]e Conseil d'État observe que le règlement en projet s'insère dans le cadre des articles 99 et 103 de la Constitution et relève, partant, des matières réservées à la loi. Or, dans les matières réservées à la loi, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, prévoit que : « Dans 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. » En subordonnant à une attribution expresse du législateur le pouvoir du Grand-Duc d'intervenir dans les matières réservées, l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, introduit par la révision constitutionnelle dans sa version du 18 octobre 2016, enlève le caractère spontané et autonome au pouvoir réglementaire d'exécution dans ces matières. Or, l'article 1^{er}ter de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire servant de fondement légal au règlement en projet sous examen se borne à permettre au Grand-Duc de fixer le montant de l'aide financière mensuelle. Par ailleurs, la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ne renvoie à aucun règlement grand-ducal pour couvrir les dispositions faisant l'objet du règlement en projet. Toute disposition dépassant ce cadre est, dès lors,

susceptible d'encourir la sanction de l'inapplicabilité prévue à l'article 95 de la Constitution. » Le Conseil d'État donne à considérer que ces observations restent valables sous l'emprise de la Constitution révisée qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2023. Sous réserve de son rappel de l'avis du 12 juillet 2019 portant sur le projet de règlement grand-ducal n° 53.407, le Conseil procède à l'examen des articles.

Examen des textes

Préambule

En ce qui concerne le préambule, le Conseil d'État tient à relever que certains des articles indiqués aux premier et quatrième visas ne sauraient constituer une base légale aux règlements grand-ducaux qu'il s'agit de modifier. Ainsi, peut être cité, à titre d'exemple, l'article 3 de la loi modifiée du 28 octobre 2016 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles qui se limite à énumérer des définitions. Partant, le Conseil d'État demande aux auteurs de revoir les bases légales indiquées au préambule.

Articles 1^{er} à 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen vise à mettre à jour la liste des spécialités médicales reconnues au Luxembourg, en suivant « la stratégie luxembourgeoise de reconnaître l'ensemble des spécialités visées à l'annexe 5 de la directive 2005/36/CE ».

Les changements opérés par l'article 4 dans la liste des spécialités médicales reconnues au Luxembourg devront également être pris en compte dans les annexes C (fiche demande d'autorisation d'exercer) et D (fiche déclaration de prestation de services) du règlement grand-ducal du 17 février 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

Points 1° et 2°

Sans observation.

Point 3°

Le point sous examen vise à supprimer au point 52 du règlement grand-ducal du 10 juillet 2011 fixant la liste des spécialités en médecine et médecine dentaire reconnues au Luxembourg, les termes « Traumatologie et », de sorte que ledit point se limite à citer la « médecine d'urgence ». Les auteurs justifient cette suppression comme suit : « il y a lieu de signaler que ce changement tend à aligner l'intitulé de cette spécialisation aux terminologies employées dans les États membres ayant notifié cette spécialité à l'annexe 5.1.3. de la directive 2005/36/CE. » Si, en effet, les États membres emploient des terminologies comme « Emergency medicine » et « Medicina d'emergenza-urgenza », il n'en reste pas moins que la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la

reconnaissance des qualifications professionnelles emploie les termes « Traumatologie et médecine d'urgence », de sorte qu'il peut être douté de la nécessité de modifier la terminologie actuellement employée au Luxembourg. L'alignement aux terminologies employées par les États membres pose donc problème en ce que des divergences significatives existent entre les terminologies utilisées dans les États membres.

Le Conseil d'État relève que, quelle que soit la terminologie retenue *in fine* au Luxembourg pour la spécialité sous examen, il s'agit au point 52 d'une spécialité *médicale*, au sens de « *non chirurgicale* », ce qui correspond au besoin de reconnaître la spécialité de médecine d'urgence.

Le mot « traumatologie » a cependant une deuxième signification, puisqu'il désigne une spécialité *chirurgicale*, associée à l'orthopédie (voir par exemple dans l'annexe V de la directive 2005/36/CE l'appellation française de médecin spécialiste en « orthopédie et traumatologie »). Le Luxembourg connaît, quant à lui, le *service* d'« orthopédie et traumatologie », défini par l'article 4 de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière, et qui constitue un service de *chirurgie*.

Des incohérences existent non seulement pour le service d'« orthopédie et traumatologie », dans lequel officient des médecins spécialistes en « orthopédie », la traumatologie étant omise dans l'appellation de la spécialité reconnue (point 39 du règlement grand-ducal précité du 10 juillet 2011), mais aussi pour le service de « chirurgie viscérale », dans lequel officient des médecins spécialistes en « chirurgie gastro-entérologique » (point 10 du règlement grand-ducal précité du 10 juillet 2011), appellation beaucoup moins usuelle que l'appellation de « médecin spécialiste en chirurgie viscérale » en vigueur en France et en Allemagne (« Viszeralchirurg »).

Le Conseil d'État recommande ainsi d'aligner les appellations des spécialités en médecine définies par le règlement grand-ducal précité du 10 juillet 2011 et les libellés des services hospitaliers définis par l'article 4 de la loi précitée du 8 mars 2018.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

L'article sous examen vise à abroger le règlement grand-ducal modifié du 26 mai 2004 déterminant les conditions d'accès, les études ainsi que les conditions de réussite de la formation spécifique en médecine générale à la date du 31 décembre 2024 (sans préjudice de l'article 5 dudit règlement qui sera abrogé au moment de l'entrée en vigueur du futur règlement grand-ducal).

Quant à la date choisie pour l'abrogation du règlement grand-ducal en question, les auteurs expliquent ce qui suit : « [...], il est proposé à l'article 7 du présent projet de règlement grand-ducal d'abroger en sa totalité le règlement grand-ducal modifié du 26 mai 2004 déterminant les conditions d'accès, les études ainsi que les conditions de réussite de la formation spécifique en médecine générale pour le 31 décembre 2024. Ce délai de trois ans permet à tout étudiant ayant entamé ses études de formation spécifique en

médecine générale avant l'entrée en vigueur de la loi de 2020 précitée de terminer celle-ci en temps voulu, et ceci dans les conditions en vigueur au moment de son admission. Étant donné que la dernière cohorte d'étudiants de formation spécifique en médecine générale a été admise pour la rentrée 2020/2021, ce délai permettrait même à un étudiant devant redoubler une année de parfaire ses études. » À cet égard, il convient de relever que la durée de la formation spécifique en médecine générale est effectivement fixée à trois ans (au moins) lorsqu'elle est exercée à temps plein (cf. article 2, alinéa 3, du règlement grand-ducal précité du 26 mai 2004). Le même article 2 prévoit toutefois qu'« [e]lle peut être organisée à temps partiel, en totalité ou en partie [...] ». Dans le cas où la formation est organisée à temps partiel, le risque d'un vide juridique existe si l'étudiant n'a pas encore terminé sa formation en date du 31 décembre 2024, faute d'avoir accompli l'intégralité des trois ans requis jusqu'à cette date.

Ainsi, afin d'éviter tout vide juridique, le Conseil d'État recommande d'attendre jusqu'à ce que tous les étudiants aient effectivement terminé leur formation avant d'abroger le règlement grand-ducal précité du 26 mai 2004 ou d'y insérer une disposition transitoire.

Article 8

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observation générale

Lors du remplacement ou de la suppression de parties de texte, les auteurs du règlement grand-ducal en projet sous avis ont recours à la terminologie de « termes » et de « mots ». Il serait préférable d'harmoniser la terminologie en optant pour l'une des deux.

Intitulé

En ce qui concerne le point 3°, il convient de noter que lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il convient de remplacer les parenthèses fermantes par des points. Cette observation vaut également pour l'article 3.

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Préambule

Le sixième visa relatif aux avis des chambres professionnelles et aux autres organes consultatifs est à adapter, le cas échéant, pour tenir compte des avis effectivement parvenus au Gouvernement au moment où le règlement grand-ducal en projet sera soumis à la signature du Grand-Duc.

Il convient de relever que les avis des autres organes consultatifs doivent faire l'objet d'un visa distinct.

Article 1^{er}

Au point 2°, il est recommandé de remplacer les termes « les termes suivants » par les termes « l'alinéa suivant ». En outre, il est recommandé d'insérer les termes « qui est » avant le terme « fixée ».

Toujours au point 2°, il convient de signaler qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable pour écrire « 4 000 ».

Article 2

Pour une meilleure lisibilité du projet de règlement grand-ducal sous examen, il y a lieu d'intégrer l'abrogation partielle du règlement grand-ducal modifié du 26 mai 2004 déterminant les conditions d'accès, les études ainsi que les conditions de réussite de la formation spécifique en médecine générale, prévue par l'article sous revue, à l'article 7 du règlement grand-ducal en projet, de sorte que l'article sous examen est à supprimer.

Article 4 (3 selon le Conseil d'État)

Il convient de reformuler la phrase liminaire et le point 1° comme suit :
« L'article 1^{er} du règlement grand-ducal ~~modifié~~ du 10 juillet 2011 fixant la liste des spécialités en médecine et médecine dentaire reconnues au Luxembourg est modifié comme suit :

1° Après le point 6, il est inséré un point *6bis* nouveau libellé « *6bis*. Chirurgie cardiaque » ; ».

Le point 3° est à reformuler comme suit :

« 3° Au point 52, les termes « Traumatologie et médecine d'urgence » sont remplacés par les termes « Médecine d'urgence ». »

Article 5 (4 selon le Conseil d'État)

Au point 1°, le libellé nouveau est à faire précéder par le numéro de paragraphe afférent « (4) ».

Au point 1°, à l'article 3, paragraphe 4, alinéa 2, première phrase, du règlement 17 février 2017 relatif à la reconnaissance des qualifications professionnelles, dans sa teneur proposée, il convient d'accorder le terme « entamé » au genre féminin.

Au point 2°, à l'article 9, paragraphe 2, quatrième tiret, du règlement précité du 17 février 2017, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « lettre p) ».

Au point 3°, il y faut écrire le terme « Niveau » avec une lettre initiale minuscule.

Article 6 (5 selon le Conseil d'État)

Il y a lieu de supprimer la virgule avant les termes « est abrogé ».

Article 7 (6 selon le Conseil d'État)

Suite à l'observation formulée à l'égard de l'article 2, il convient de reformuler l'article sous examen comme suit :

« **Art. 6.** Le règlement grand-ducal modifié du 26 mai 2004 déterminant les conditions d'accès, les études ainsi que les conditions de réussite de la formation spécifique en médecine générale est abrogé au 31 décembre 2024, à l'exception de l'article 5 qui est abrogé au moment de l'entrée en vigueur du présent règlement. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 22 votants, le 13 juin 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz