

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 19 juin 2019)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Deux projets de loi portant modification à la loi de santé (LS) :**

- adaptation à la loi fédérale sur les épidémies**
- professions du domaine de la santé**

La commission parlementaire Santé,

composée de M^{mes} et MM. Florence Nater, présidente, Jean-Frédéric de Montmollin, vice-président, Philippe Haeberli, Didier Boillat, Yves Strub, Sébastien Marti, Julien Spacio, Hassan Assumani, Souhaïl Latrèche, Dominique Andermatt-Gindrat, Karim Djebaili, Brigitte Neuhaus, Patrick Herrmann, Armin Kapetanovic et Christiane Barbey,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission a examiné le rapport lors de ses séances des 5 septembre, 1^{er} et 22 octobre 2019. Le chef du Département des finances et de la santé y était présent, accompagné du chef adjoint du service cantonal de la santé publique (SCSP), du médecin cantonal et du chef de l'office des prestataires ambulatoires (OPAM), également pharmacien cantonal, ainsi que d'une collaboratrice du service juridique (SJEN).

Le chef de département et ses collaborateurs ont présenté à la commission deux projets de lois portant modification à la loi de santé (LS), le premier étant une adaptation à la loi fédérale sur les épidémies et le second concernant les professions du domaine de la santé.

Adaptation à la loi fédérale sur les épidémies

Dans le premier cas, il s'agit d'une mise en conformité de la loi cantonale à la législation fédérale sur les épidémies (LEp), cette dernière ayant subi quelques modifications, notamment en termes de lutte contre les maladies transmissibles. Concrètement, selon les objectifs 1 à 3 mentionnés ci-après, les prestations du service relatives à la surveillance des maladies transmissibles se trouvent étayées des précisions suivantes :

- **assurer la surveillance des maladies transmissibles (MT)**, soit : traiter les déclarations des MT (analyser, évaluer, informer la hiérarchie, déclarer à l'OFSP, compiler les données), donner l'alerte et suivre une annonce de MT ;
- **investiguer une épidémie**, soit : investiguer une toxi-infection alimentaire (chimiste cantonal et vétérinaire cantonal) et investiguer la flambée d'une maladie transmissible (autres).

Les objectifs de la Loi fédérale (LEp) à laquelle la loi de santé (LS) du canton de Neuchâtel doit s'adapter sont les suivants :

1. mieux gérer les crises sanitaires (Pandémie, SRAS, Ebola) ;
2. coordonner les tâches entre Confédération et cantons ;
3. préciser des mesures, comme la vaccination.

Atteindre ces objectifs nécessite également d'apporter quelques adaptations en termes de santé scolaire, dont les articles 28 et 36 de l'ordonnance sur les épidémies (OEp) régissent les volets suivants :

- les mesures de prévention dans les écoles et les structures d'accueil pour enfants ;
- le contrôle du statut vaccinal des enfants et des adolescents.

Ainsi, le projet de loi du Conseil d'État propose une mise en conformité à la loi sur les épidémies en adaptant l'article 46 de la loi de santé cantonale actuelle, dont le contenu concerne la santé scolaire, ainsi que l'article 48, qui concerne l'organisation de l'État quant à la lutte contre les maladies transmissibles.

Professions du domaine de la santé

Les professions du domaine de la santé ont été impactées par différents changements législatifs fédéraux ces dernières années :

- la loi fédérale sur les professions médicales (LPMéd) a été révisée en 2018 ;
- la loi fédérale sur les professions de la psychologie (LPsy) a été révisée en 2013 ;
- la loi fédérale sur les professions de la santé (LPSan) a été adoptée en 2016 et l'entrée en vigueur est prévue en 2020.

Ces trois lois énumèrent précisément les professions dont la pratique doit être soumise à une autorisation cantonale. Or, aujourd'hui, la loi de santé cantonale soumet à autorisation les professionnels qui exercent :

1. à titre indépendant ;
2. à titre dépendant sous leur propre responsabilité professionnelle ;
3. à titre dépendant sous la responsabilité et la surveillance d'un autre professionnel autorisé de la même branche.

Il s'agit donc ici aussi d'adapter la loi de santé cantonale aux nouvelles législations fédérales en vigueur, en soumettant à autorisation les professionnels qui exercent :

1. sous leur propre responsabilité ;
2. dans le cadre d'une formation postgrade accréditée, sous la responsabilité et la surveillance d'un autre professionnel autorisé dans la même profession ;
3. sous la responsabilité et la surveillance d'un-e autre professionnel-le autorisé-e à pratiquer dans la même profession, dans les professions de la santé désignées par le Conseil d'État.

La distinction de l'exercice à titre « dépendant » ou « indépendant » disparaît ainsi du cadre de la LS du canton conformément au cadre fédéral.

Ces adaptations revêtent divers avantages, dont notamment une harmonisation du cadre législatif au niveau national et un renforcement de l'impact de la surveillance des professions du domaine de la santé, sachant que les sanctions prononcées dépasseraient les frontières cantonales, mais également une simplification de la loi actuelle, ce qui en améliore la lecture.

Discussions parlementaires

La commission a salué unanimement le rapport du Conseil d'État et a remercié le Département et le service de la santé publique pour leur travail.

S'agissant du projet de loi portant sur l'adaptation de la loi de santé à la loi sur les épidémies (LEP), certains membres ont relevé plusieurs points les interpellant, notamment concernant le dossier de santé de l'élève. En effet, ce dernier a soulevé nombre d'interrogations, en particulier au sujet de sa confidentialité, notamment s'il devait être informatisé ; certains ont évoqué la problématique de son usage dans certains cercles scolaires, notamment dans les zones moins urbaines, moins bien dotés en termes de compétences en santé scolaire, lorsqu'il est partagé avec le pédiatre ou le médecin traitant et que les données qu'il contient sont accessibles facilement, alors que d'autres se sont inquiétés du fait que ce sont des données sensibles et que leur utilisation, leur circulation

et leur archivage doivent être bien encadrés. De ce point de vue, le projet de loi va peut-être un peu trop loin. La question de la propriété de ce dossier a également été soulevée, ainsi que la différence entre le dossier de santé scolaire de l'élève et son dossier médical, détenu par son médecin.

Face à ces diverses interrogations, le Département a expliqué que la loi de santé, de façon générale, impose aux professionnels de la santé de tenir un dossier médical pour leurs patients. Ce dernier ne peut toutefois pas appartenir aux patients, car ils pourraient le retirer et le professionnel se retrouverait ainsi en infraction vis-à-vis de la loi. En revanche, le dossier électronique du patient (DEP), qui représente la partie du dossier de l'institution/du professionnel qui est transférée sur une plateforme d'échanges électroniques, est sous le contrôle strict, exhaustif et exclusif du patient, qui définit quelles données sont transmises et à quel-le-s professionnel-le-s. Le dossier de santé de l'élève s'inscrit dans la même logique que le dossier du patient, avec une obligation pour l'établissement scolaire d'avoir un-e professionnel-le de la santé pour gérer et tenir ces dossiers, mais pour un nombre de données bien plus limitées qu'un dossier médical du patient, utiles au suivi scolaire de l'élève. Les propositions soumises dans le cadre du rapport du Conseil d'État vont permettre d'améliorer le niveau de protection des données, considéré comme trop faible, notamment dans certains cercles scolaires. Il est défini dans le rapport qui est le/la professionnel-le de la santé ayant accès au dossier de santé de l'élève, à savoir le/la médecin scolaire, l'infirmier-ère scolaire et le-s auxiliaire-s de santé. Parmi les informations demandées, certaines sont d'intérêt public, telles que les questions concernant la lutte contre les maladies transmissibles et le statut vaccinal qui permettent au SCSP de réagir rapidement en cas d'épidémie, et d'autres sont d'intérêt pour l'élève, comme le fait d'être sujet à une allergie sévère. L'obtention de ces informations dépend toutefois de la volonté de l'élève et/ou de ses parents de les dévoiler ou non s'ils l'estiment nécessaire. En sus, le dossier de santé de l'élève comporte des informations de suivi scolaire, notamment dans le cas où l'élève rencontre souvent l'infirmier-ère scolaire en raison d'une souffrance psychique, dont il faut conserver la trace et qui permettent d'apprécier des situations critiques, un risque suicidaire, etc.

Le projet de loi relatifs aux professions du domaine de la santé a lui aussi soulevé nombre d'interrogations parmi les membres de la commission et a fait l'objet de plusieurs amendements de la part du groupe PopVertsSol (PVS). Nombre d'entre eux concernaient certaines terminologies utilisées dans la loi (articles 20, 41, 49 et 74) tandis que d'autres avaient pour objet la reconnaissance nécessaire des diplômes. Le groupe PVS a également considéré que le contrôle des infections associées aux soins, qui fait partie des priorités d'action figurant à l'article 41 relatif à la prévention des maladies, méritait d'être plus développé dans une disposition. Le médecin cantonal a relevé que ce domaine était très largement réglé et encadré sur le plan national, dans la législation fédérale sur les maladies transmissibles et dans les stratégies nationales, et qu'il n'était pas opportun de réglementer cela également dans la loi de santé. La commission n'a pas retenu les amendements à ce sujet, sous réserve d'une précision quant au contrôle des infections associées aux soins. La commission a en outre débattu, également sur la base d'un amendement PVS, de la nature des diplômes des professionnels de la santé non soumis à autorisation de pratiquer et travaillant sous la surveillance d'un professionnel du domaine de la santé ayant une autorisation. Le groupe PVS souhaite que le projet de loi, à l'article 55a précise que les professionnels de la santé concernés par cette disposition ayant obtenu leur diplôme à l'étranger soient au bénéfice d'une reconnaissance par les autorités fédérales compétentes ou tenues d'effectuer une démarche de reconnaissance de leur diplôme étranger auprès de celles-ci. Une enquête réalisée par le service de la santé publique auprès des principales institutions de soins du canton dans le cadre du traitement de cette proposition d'amendement à l'article 55a a permis de constater que le respect de l'exigence selon laquelle le diplôme étranger doit être reconnu par les autorités fédérales compétentes pour que le professionnel de la santé qui en est le porteur puisse exercer sa profession, figurant dans l'accord sur la libre circulation des personnes et la LPSan qui doit entrer en vigueur prochainement, n'allait pas de soi, et que des démarches au niveau du Département devaient être entreprises pour ce que cela soit rapidement le cas, sans

remettre en cause la prise en charge des patients de ces institutions. En ce sens, la commission a considéré, tout comme le Département, que le rappel à la loi (droit fédéral) prévu par l'amendement PVS n'était pas inutile, dans une mesure plus restreinte toutefois que celle proposée dans l'amendement, afin de ne pas contrevenir au droit fédéral, qui ne prévoit pas de disposition transitoire pour les professionnel-le-s de la santé concerné-e-s pour se conformer à l'exigence précitée. Les modifications de l'article 123a sur les mesures disciplinaires, adoptées par la commission consécutivement à une proposition d'amendement du groupe PVS, réglementent de manière plus générale que ne le faisait la proposition initiale du projet de loi les évolutions récentes et potentiellement futures du cadre législatif régissant l'exercice des professions de la santé – elles-mêmes réglementées par la loi de santé. La commission a également souhaité qu'un retrait d'autorisation de pratique soit transmis aux autorités fédérales compétentes selon le droit fédéral en plus d'être publié dans la Feuille officielle (article 57a) et qu'il soit précisé dans la loi révisée que les professionnel-le-s du domaine de la santé doivent disposer des connaissances nécessaires du français (article 56b) – ces dernières seront par ailleurs qualifiées dans la réglementation de la compétence du Conseil d'État.

À noter que le Conseil d'État a déposé deux erratums à son propre rapport. Il s'agissait principalement d'adaptation aux règles du langage épïcène ainsi que d'une volonté d'uniformiser la terminologie employée à travers la loi.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

Par 14 voix et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi lié à l'adaptation de la loi fédérale sur les épidémies, puis de le modifier comme suit :

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi lié aux professions du domaine de la santé, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi – adaptation à la loi fédérale sur les épidémies

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>Art. 41 ¹Les dispositions du présent chapitre assurent en matière de promotion de la santé et de prévention les mesures nécessaires qui ne découlent pas de l'application d'autres dispositions fédérales ou cantonales.</p> <p>²Elles ont notamment pour objet :</p> <p>a) l'information et l'éducation à la santé ; b) la protection maternelle et infantile ; c) la surveillance médicale dans les écoles et durant la formation professionnelle ; d) l'hygiène, la médecine et la sécurité du travail ; e) la prévention et le contrôle de l'infection ; f) la lutte contre les maladies transmissibles ; g) la lutte contre les maladies socialement coûteuses ; h) la lutte contre l'alcoolisme et autres toxicomanies ; i) la prévention des accidents.</p>		<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>Article 41, lettres e et f</p> <p>e) <i>la lutte contre les maladies transmissibles et la prévention et le contrôle <u>des infections associées aux soins</u></i></p> <p>f) <i>Abrogée</i></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>
<p>Lutte contre les maladies socialement coûteuses</p> <p>Art. 49 ¹L'État encourage les mesures visant à prévenir et à combattre les maladies graves les plus répandues.</p> <p>²Son effort est fonction de la fréquence et du coût global de l'affection considérée.</p>		<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>Lutte contre les maladies <i>non transmissibles</i></p> <p>Art. 49 ¹L'Etat encourage les mesures visant à prévenir et à combattre les maladies <i>non transmissibles</i>.</p> <p>²Son effort <i>prend en compte le fardeau qu'implique ces maladies pour la société</i>.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>

Projet de loi – professions du domaine de la santé

Loi actuellement en vigueur	Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<p>CHAPITRE 3 Relations entre patients et soignants</p>		<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>Titre précédant l'article 20 :</p> <p>CHAPITRE 3 Relations entre <u>patient-e-s</u> et <u>professionnel-le-s du domaine de la santé</u></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>
<p>Champ d'application</p> <p>Art. 20 ¹Le présent chapitre règle les relations entre patients et soignants lors de soins ambulatoires ou hospitaliers, tant du secteur public que privé.</p> <p>²Par soignants, on entend les personnes qui exercent une profession médicale ou une autre profession de la santé au sens de l'article 52.</p>		<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>Champ d'application</p> <p>Art. 20 ¹Le présent chapitre règle les relations entre <u>patient-e-s</u> et <u>professionnel-le-s du domaine de la santé</u> lors de soins ambulatoires ou hospitaliers, tant du secteur public que privé.</p> <p>²<u>Abrogé</u></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>
	<p>Art. 55a (nouveau)</p> <p>¹Le Conseil d'État définit les professions du domaine de la santé qui peuvent être exercées sans autorisation, sous réserve des dispositions de droit fédéral.</p> <p>²Il définit les catégories de professionnel-le-s du domaine de la santé pouvant pratiquer sans autorisation, dès lors qu'ils/elles travaillent sous la responsabilité et la surveillance d'un-e professionnel-le autorisé-e à pratiquer dans la même profession.</p>	<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>Article 55a (nouveau), alinéa 2</p> <p>²Il définit les catégories de professionnel-le-s du domaine de la santé pouvant pratiquer sans autorisation, dès lors qu'ils/elles travaillent sous la responsabilité et la surveillance d'un-e professionnel-le autorisé-e à pratiquer dans la même profession et <u>qu'ils /elles sont titulaires du diplôme suisse ou d'un titre étranger correspondant reconnu.</u></p> <p>Accepté par 12 voix contre 2</p>

<p>b) conditions personnelles</p> <p>Art. 56a Pour toutes les professions de la santé, l'autorisation ne peut être délivrée que si la personne est digne de confiance et présente, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession.</p>	<p>b) Formation supplémentaire</p> <p>Art. 56a (nouvelle teneur)</p> <p>¹Toute personne qui veut exercer la profession de médecin, de chiropraticien-ne, de pharmacien-ne ou de psychologue-psychothérapeute doit, en plus, être titulaire du titre postgrade fédéral ou d'un titre postgrade reconnu par l'autorité compétente.</p> <p>²Le-la titulaire d'un diplôme ou d'un titre postgrade délivré par un État avec lequel la Suisse n'a pas conclu de traité de reconnaissance réciproque, mais qui a obtenu une équivalence fédérale au sens de l'article 36, alinéa 3, LPMéd, peut être autorisé-e à exercer sa profession sous sa propre responsabilité dans la mesure prévue par cette disposition.</p>	
<p>(actuellement : art. 56a)</p>	<p>c) Conditions personnelles</p> <p>Art. 56b (nouveau)</p> <p>Pour toutes les professions du domaine de la santé, l'autorisation ne peut être délivrée que si la personne est digne de confiance et présente, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession.</p>	<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>c) Conditions personnelles</p> <p>Article 56b (nouveau)</p> <p>Pour toutes les professions du domaine de la santé, l'autorisation ne peut être délivrée que si la personne :</p> <ul style="list-style-type: none"> – est digne de confiance et présente, tant physiquement que psychiquement, les garanties nécessaires à un exercice irréprochable de la profession ; – <u>dispose des connaissances nécessaires du français.</u> <p>Accepté à l'unanimité</p>

<p>Art. 57a ¹L'autorisation est retirée si les conditions de l'octroi ne sont plus remplies ou si le département constate, sur la base d'évènements survenus après l'octroi de l'autorisation, que celle-ci n'aurait pas dû être délivrée.</p> <p>²Le retrait peut porter sur une partie ou sur la totalité de l'autorisation, définitivement ou pour un temps déterminé.</p> <p>³Le retrait de l'autorisation est publié dans la Feuille officielle.</p>		<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>Article 57a, alinéa 3</p> <p>³Le retrait de l'autorisation est publié dans la Feuille officielle <i>et transmis aux autorités fédérales compétentes selon le droit fédéral.</i></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>
<p>Art. 74 ¹A côté de ses engagements en matière universitaire et en matière de formation aux professions réglementées par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), l'Etat assure ou favorise la formation de base et les formations complémentaires dans les professions nécessaires du domaine de la santé.</p> <p>²Le Conseil d'Etat désigne les professions concernées. Il détermine de quelle manière et dans quelle mesure leur formation est prise en charge.</p>		<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>Article 74, alinéa 1</p> <p>¹À côté de ses engagements en matière universitaire et en matière de formation aux professions réglementées par <i>le secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI)</i>, l'Etat assure ou favorise la formation de base et les formations complémentaires dans les professions nécessaires du domaine de la santé.</p> <p>Accepté à l'unanimité</p>

<p>Mesures disciplinaires a) professionnels de la santé</p> <p>Art. 123a ¹En cas de violation des dispositions de la LPMéd et de ses dispositions d'exécution, de même que de la présente loi et de ses dispositions d'exécution par des professionnels de la santé au sens de l'article 53, l'autorité de surveillance au sens de l'article 72 peut prononcer les mesures disciplinaires suivantes:</p> <p>a) un avertissement ; b) un blâme ; c) une amende de 20.000 francs au plus.</p> <p>²Sur préavis de l'autorité de surveillance, le département est compétent pour prononcer, en cas de violation des dispositions de la LPMéd et de ses dispositions d'exécution, de même que de la présente loi et de ses dispositions d'exécution, les mesures disciplinaires suivantes :</p> <p>a) une interdiction de pratiquer à titre indépendant ou dépendant pendant sixans au plus (interdiction temporaire) ; b) une interdiction définitive de pratiquer à titre indépendant ou dépendant pour tout ou partie du champ d'activité.</p> <p>³En cas de violation des devoirs professionnels énoncés à l'article 70, seules peuvent être prononcées les mesures disciplinaires visées à l'alinéa 1 du présent article.</p> <p>⁴...</p> <p>⁵...</p> <p>⁶...</p> <p>⁷L'interdiction de pratiquer temporaire ou définitive est publiée dans la Feuille officielle.</p>	<p>Article 123a, note marginale et alinéa 7</p> <p>Mesures disciplinaires a) <u>professionnel-le-s du domaine de la santé</u></p> <p>⁷<u>Abrogé</u></p>	<p>Amendement de la commission (initialement déposé par le groupe PVS)</p> <p>Article 123a, note marginale alinéas 1, 2 et 7</p> <p>Mesures disciplinaires a) <u>professionnel-le-s du domaine de la santé</u></p> <p>¹En cas de violation des dispositions <u>du droit fédéral et/ou cantonal régissant les professions du domaine de la santé par des professionnel-le-s</u> au sens de l'article 53, l'autorité de surveillance au sens de l'article 72 peut prononcer les mesures disciplinaires suivantes :</p> <p>a) un avertissement ; b) un blâme ; c) une amende de 20'000 francs au plus .</p> <p>²Sur préavis de l'autorité de surveillance, le département est compétent pour prononcer, en cas de violation des dispositions <u>du droit fédéral et/ou cantonal régissant les professions du domaine de la santé par des professionnel-le-s</u>, les mesures disciplinaires suivantes :</p> <p>a) une interdiction de pratiquer (<i>suppression de : à titre indépendant ou dépendant</i>) pendant sixans au plus (interdiction temporaire) ; b) une interdiction définitive de pratiquer (<i>suppression de : à titre indépendant ou dépendant</i>) pour tout ou partie du champ d'activité.</p> <p>⁷<u>Abrogé</u></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>
--	---	---

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ces projets de lois amendés selon ses propositions.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 24 octobre 2019

Au nom de la commission Santé :

La présidente,
F. NATER

La rapporteure,
C. BARBEY