



# AVIS

## N°12-13/2020

### ***La commission de la santé et de la protection sociale***

#### ***Saisines concernant :***

- ***le projet de loi du pays instituant le chapitre III du sous-titre XI du livre IV de la partie législative de l'ancien code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie (profession de santé)***
- ***le projet de délibération instituant le chapitre III du sous-titre XI du livre IV de la partie législative de l'ancien code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie (profession de santé)***

**Présenté par :**

**Le président de la CSPS :**

M. Alain GRABIAS

**La rapporteure de la CSPS:**

Mme Jeannette WALENE

**Dossier suivi par :**

Mmes Julie VASSALLO et Jade RETALI, chargées d'études, et Laetitia MORVILLE, secrétaire.

Conformément aux textes régissant le conseil économique social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, ce dernier a été saisi par lettre en date du 26 mai 2020 par le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de 2 projets de textes selon la procédure normale, à savoir :

- le projet de loi du pays instituant le chapitre III du sous-titre XI du livre IV de la partie législative de l'ancien code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie (profession de santé),
- le projet de délibération instituant le chapitre III du sous-titre XI du livre IV de la partie législative de l'ancien code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie (profession de santé).

La commission de la santé et de la protection sociale, en charge du dossier, a auditionné les représentants du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, les services et les acteurs concernés par ce sujet (cf. document annexe).

L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis ci-après.

La commission remercie le gouvernement d'avoir saisi à nouveau le CESE suite à la suspension de ses travaux du fait de la crise sanitaire (1<sup>ère</sup> lettre en date du 03/03/2020).

## Avis n° 12-13/2020

**Conformément aux articles 22-2, 22-3 et 22-4 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, la Nouvelle-Calédonie est compétente en matière de « *droit du travail et droit syndical ; formation professionnelle* », d'« *accès au travail des étrangers* », ainsi que de « *protection sociale, hygiène publique et santé...* »**

**C'est dans ce contexte juridique que s'inscrit l'examen des présents projets de loi du pays et de délibération.**

### I – PRÉSENTATION DES SAISINES

La Nouvelle-Calédonie compte actuellement 61 sociétés de transports sanitaires terrestres, usuellement appelées « ambulances » (bien que ce terme soit normalement réservé à une catégorie de véhicules spécifiques).

Les projets de textes étudiés visent à intégrer la réglementation relative aux transports sanitaires terrestres au code de la santé publique de la Nouvelle-Calédonie (*dispositions législatives pour le projet de loi du pays et réglementaires pour le projet de délibération*).

Ils s'inscrivent dans le contexte d'un conflit débuté en 2013 qui avait eu pour conséquence la grève de plusieurs sociétés de transports sanitaires terrestres. Un protocole d'accord ayant été signé en 2016, au sein duquel le gouvernement s'était engagé, entre autres, à réviser la réglementation en question qui faisait l'objet d'un travail en cours depuis plusieurs années.

Le conseil économique, social et environnemental (CESE) avait été saisi une première fois en 2016 d'un avant-projet de loi du pays sur le sujet et avait rendu un avis réservé (cf. avis n° 08/2016).

Le conseil d'Etat avait également délibéré sur la question en juillet 2016 et formulé certaines observations importantes qui avaient conduit le gouvernement à sursoir à la présentation des projets au Congrès.

Les services du gouvernement ont alors retravaillé les dispositions pour aboutir à la rédaction des deux projets présentement étudiés par l'institution. Ces derniers apportent certains changements de fond aux dispositions qui figurent pour l'heure au sein de la délibération n° 221 du 6 décembre 2006 *portant règlement des transports sanitaires terrestres et assimilés*. Les principaux d'entre eux sont les suivants :

- une modification des modalités de délivrance des agréments d'exercice : une commission sera créée afin de donner un avis au gouvernement concernant les demandes d'agrément formulées (avis actuellement formulé par la DASS) ;
- une augmentation du ratio imposé en matière de possession d'ambulance par rapport aux véhicules sanitaires légers (VSL), à savoir une ambulance requise pour 3 VSL au lieu de 2 auparavant ;
- un renforcement des équipements obligatoires dans les véhicules. Par exemple, les ambulances devront être munies d'un défibrillateur automatique et d'un système de traçage de la désinfection ;
- la création d'une qualification et par conséquent la mise en place d'une formation d'auxiliaire ambulancier, qui sera a priori assurée par l'institut de formation des professions sanitaires et sociales (IFPSS) et durera 110 à 120 heures, durant laquelle, à l'inverse des formations de secourismes, seront étudiées notamment les problématiques d'hygiène, de conduite, de brancardage ;
- la possibilité de faire reconnaître par la DASS les diplômes des ressortissants membres de l'Union Européenne ou issus de pays ayant signés des conventions en matière de reconnaissance des diplômes avec la France;
- le déclassement des contraventions de niveau 5 en contravention de niveau 4 qui permettra la mise en œuvre de sanctions immédiates au moyen de carnet de timbres amende contrairement aux contraventions de niveau 5 nécessitant de réaliser un long circuit en matière de procédure pénale avant de pouvoir être mises en œuvre.

Tel est l'objet des présentes saisines soumises à l'avis du conseil économique, social et environnemental selon la **procédure normale**.

## II – OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

### A- Observations et recommandations générales :

En propos liminaire, les conseillers font part de leur satisfaction quant à la volonté de codification des lois et règlements en vigueur en matière de santé. Ils saluent cette démarche de lisibilité du droit concourant à une meilleure accessibilité au public.

#### **1- Sur les modalités de la consultation par le gouvernement :**

Les conseillers relèvent que de nombreuses dispositions d'importance seront prises par voie d'arrêté du gouvernement, c'est par exemple le cas :

- des modalités de contrôle technique des véhicules (article R 44-113-33) ;
- des règles de fonctionnement de la commission consultative des transports terrestres (article R 44-113-50) ;
- des modalités de la formation d'auxiliaire ambulancier (article R.44-113-11) ;
- ou encore des règles de bonnes pratiques (article R.44-113-29).

A cet égard, ils regrettent le défaut d'accès au dossier, ce qui aurait permis d'avoir une vision plus exhaustive tant pour eux-mêmes que pour les acteurs du secteur concerné.

**Recommandation n° 01 : quand bien même les conseillers ne seraient pas appelés à se prononcer sur les projets d'arrêté et qu'il ne s'agirait pas de leur version définitive, ils souhaitent une transmission de ces derniers dès qu'ils seront rédigés.**

#### **2- Sur la création d'une formation d'auxiliaire ambulanciers :**

Les conseillers se déclarent favorables à celle-ci mais souhaitent davantage de précisions quant :

- aux économies attendues ;
- au coût annuel global des transports sanitaires terrestres au regard du plan du gouvernement en matière de maîtrise des dépenses de santé. A cet égard, ils font observer que conditionner la délivrance de l'agrément d'exercice à une obligation de transmission systématique de données par les entreprises aux autorités de tutelle serait de nature à faciliter la collecte des données ;
- à la prise en charge financière par le fonds interprofessionnel d'assurance formation (FIAF) de cette formation.

#### **3- Sur les règles de bonnes pratiques de la profession :**

Bien que lesdites règles fassent l'objet d'un futur arrêté (article R.44-113-29), les commissaires mettent en exergue les anomalies recensées tant par le service de contrôle de la DASS que par le centre hospitalier spécialisé Albert Bousquet (CHS).

Ils s'inquiètent des difficultés importantes et fréquentes rencontrées par ce dernier avec une partie non négligeable des entreprises de transport sanitaire et ce, dans le cadre de la prise en charge de patients particulièrement vulnérables.

Le CHS disposant d'un système interne de gestion des risques comportant un signalement systématique des événements indésirables rencontrés, il a notamment relevé les incidents suivants:

- des retards avec attente longue (jusqu'à 1h) pour les patients (y compris pour des enfants de 4 ans) ;
- des conditions de sécurités défaillantes (ex. : absence de rehausseur) ;
- des annulations de soins en raison d'oubli de la part des ambulanciers ;
- des inversions de patients ;
- des confusions sur les lieux de prise en charge...

Ces fiches d'incidents, pourtant transmises à la DASS et au contrôle médical de la CAFAT, ne semblent pas suivies de mesures efficaces puisque les auditionnés ne constatent pas d'améliorations de ces professionnels défaillants au fil des années.

**Recommandation n° 02 : considérant que le point central de ce dispositif demeure la protection du patient transporté, la commission estime qu'il y a urgence à produire les règles de bonnes pratiques et à les rendre opposables compte tenu des dysfonctionnements rapportés. Ils enjoignent, de plus, les autorités de contrôle et de sanction à plus de fermeté.**

## **B- Observations et recommandations spécifiques par article sur la partie législative :**

### **1- Sur l'article Lp. 44-113-2 :**

Constatant un niveau équivalent en termes de hiérarchie des normes entre ce projet de loi du pays et la loi sur l'emploi local du 27 juillet 2010, les conseillers souhaitent s'assurer que la reconnaissance des diplômes prévue à l'article Lp 44-113-2 constitue bien une condition cumulative avec les prérequis de durée de résidence (pour un ambulancier, 10 années) imposées par la loi susmentionnée.

### **2- Sur l'article Lp. 44-113-7 :**

Les conseillers relèvent une coquille rédactionnelle. En effet, la date butoir indiquée pour l'enregistrement des diplômes et certificats mentionnés est le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

**Recommandation n° 03 : ils proposent de remplacer la mention « au 1<sup>er</sup> janvier 2020 » par « dans un délais de x mois à compter de la date de publication au journal officiel de la présente loi du pays »**

### **3- Sur l'article Lp. 44-113-8 :**

Les membres de la commission notent qu'un ressortissant d'un Etat non francophone devra « faire la preuve d'une connaissance suffisante auprès des services compétents de la langue française... » dans le cadre de l'enregistrement de son diplôme.

Conséquemment, ils s'interrogent sur les critères qui seront retenus pour cette évaluation. Ils signalent que le site officiel du ministère de l'éducation de métropole propose un test de connaissance sur lequel les services de la Nouvelle-Calédonie pourraient utilement se baser tout en le complétant compte tenu du vocabulaire spécialisé à maîtriser. La même observation est valable pour l'article R.44-113-3.

**Recommandation n°04 : les conseillers souhaitent que soient intégrés des critères objectifs pour l'appréciation de la connaissance suffisante de la langue française.**

#### **4- Sur l'article Lp 44-113-9 :**

Le paragraphe 2 étant difficilement compréhensible, les conseillers se demandent s'il s'agit d'une transposition d'un texte métropolitain inadapté à la Nouvelle-Calédonie.

#### **5- Concernant les articles Lp. 44-113-1 et Lp.44-113-10 :**

Cet article dispose que « *l'ambulancier transporte, accompagne et assiste, dans des véhicules affectés à cet usage, des personnes malades, blessées ou parturientes, présentant une réduction de leur autonomie de déplacement partielle ou totale, par le fait d'une incapacité physique ou psychique.* » Le troisième alinéa de l'article Lp. 44-113-10 fait pour sa part référence « *au transport de personnes décédées, en vue de prélèvements à des fins thérapeutiques* » (ex. : prélèvements d'organes).

**Recommandation n°05 : les conseillers préconisent d'inclure, dans la définition de l'ambulancier, le transport de personnes décédées en vue desdits prélèvements.**

#### **6- Concernant l'article Lp. 44-113-11 :**

Les conseillers souhaitent savoir si l'absence de réponse de l'administration concernant une demande d'agrément vaut acceptation ou refus.

### **C- Observations et recommandations spécifiques par article sur la partie réglementaire :**

#### **1- Concernant l'article R. 44-113-1 :**

Les conseillers s'interrogent sur la pertinence de requérir une certification conforme des documents mentionnés alors que cette dernière a été supprimée pour les documents relevant des services de l'Etat hors documents en langue étrangère. Ils rappellent également leur attachement à la démarche de simplification et dématérialisation administrative.

**Recommandation n° 06 : au lieu de « *les ambulanciers doivent présenter l'original ou une copie certifiée conforme à l'original de leurs diplômes....* » lire « *les ambulanciers doivent présenter l'original ou une copie ~~certifiée conforme~~ à de l'original de leurs diplômes en version papier ou numérique....* »**

## 2- A l'article R. 44-113-4

Regardant la consultation du maire de la commune concernée et du président de l'assemblée de province pour la délivrance d'un agrément, les conseillers insistent pour que les informations délivrées à ces derniers soient limitées au strict nécessaire afin de respecter la confidentialité des dossiers.

**Recommandation n° 07 : Il conviendrait de prévoir la limitation des informations délivrées.**

La commission souhaite également que soit mis en place un délai de réponse pour ces consultations et un accord tacite en l'absence de retour.

**Recommandation n°08 : elle préconise de mettre en place ce délai ainsi qu'un accord tacite en l'absence de réponse.**

## 3- A l'article R. 44-113-14 :

Les conseillers souhaitent faciliter l'accessibilité des informations aux usagers.

**Recommandation n°09 : la commission recommande de rajouter l'affichage dans l'habitable, et bien visible par le patient, des cartes professionnelles, du numéro de téléphone de la société et du véhicule.**

## 4- A l'article R. 44-113-37 :

Cet article dispose que la liste des personnes titulaires de l'agrément ainsi que des véhicules autorisés est tenue à la disposition du public, sans autre indication.

**Recommandation n° 10 : toujours dans un souci d'accessibilité, la commission demande à préciser où et comment cette liste est consultable.**

## 5- A l'article R. 44-113-38 :

Les conseillers remarquent que l'obligation d'informer est prévue par écrit mais sans précision quant au moyen de transmission : un courriel est-il valable ?

**Recommandation n° 11 : ils préconisent de prévoir une transmission par moyens électroniques.**

## 6- A l'article R. 44-113-43 :

Constatant que « le nombre de véhicules de catégorie D et/ou E ne doit pas excéder le triple des véhicules de catégorie A, B et/ou C », au lieu de 2 actuellement, la commission souhaite savoir ce qui justifie cette augmentation et quel en serait l'impact. En effet, le rapport de présentation ne dit rien de cette modification de la réglementation actuelle.

## 7- R 44-113-48 et 49 :

Les conseillers observent que la commission consultative des transports sanitaires terrestres est chargée de donner un avis préalable à la délivrance et au retrait de l'agrément. Ils craignent de ce fait un risque de conflit d'intérêt.

De même, ils déplorent l'absence de représentation des usagers et le manque de transparence de ses avis.

**Recommandation n°12 : D'une part, il conviendrait de prévoir une déclaration de non-conflit d'intérêt. D'autre part, il serait utile que les associations d'usagers y soient représentées. Enfin, la commission devrait établir un rapport d'activité et le rendre public.**

8- A l'article R. 44-113-55 :

**Recommandation n° 13 : s'agissant des sanctions administratives, la commission demande que les parties civiles et les organismes payeurs soient tenus informés.**

### III- Conclusion de la commission

Eu égard aux observations et propositions formulées ci-dessus, la commission de la santé et de la protection sociale émet :

- un **avis favorable** au projet de loi du pays instituant le chapitre III du sous-titre XI du livre IV de la partie législative de l'ancien code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie (profession de santé) ;
- un **avis favorable** au projet de délibération instituant le chapitre III du sous-titre XI du livre IV de la partie législative de l'ancien code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie (profession de santé);

**LE RAPPORTEUR**



**Jean-Louis LAVAL**

**LE PRESIDENT**



**Alain GRABIAS**

**La commission a adopté le rapport et le projet d'avis, dans son ensemble, à l'unanimité des membres présents et représentés par 8 voix « POUR » dont 1 procuration.**

## IV –CONCLUSION DE L’AVIS N°12-13/2020

Suite aux observations des commissions et aux débats menés en séance plénière, le CESE-NC émet :

- un **avis favorable** à la majorité au projet de loi du pays instituant le chapitre III du sous-titre XI du livre IV de la partie législative de l’ancien code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie (profession de santé) ;
- un **avis favorable** à la majorité au projet de délibération instituant le chapitre III du sous-titre XI du livre IV de la partie législative de l’ancien code de la santé publique applicable en Nouvelle-Calédonie (profession de santé);

L’avis a été adopté à la majorité/unanimité des membres présents et représentés par 20 voix « favorable », 0 voix « défavorable » et 9 « réservé ».

**LA SECRETAIRE**



**Rozanna ROY**

**LE PRESIDENT**



**Daniel CORNAILLE**

# Annexe : RAPPORT N°12-13/2020

Le conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 155 de la loi organique modifiée n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération modifiée n°03/CP du 05 novembre 1999 portant organisation et fonctionnement du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

Vu la délibération n°05-2016 du 28 avril 2016, portant règlement intérieur du conseil économique, social et environnemental de la Nouvelle-Calédonie,

DATES	LES INVITÉS AUDITIONNÉS
17/03/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Madame Noémie BEAUFILS</b>, juriste à la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS) et <b>monsieur Jérôme FAVREAU</b>, représentant du service santé publique.</li> <li>- <b>Monsieur Henri BASTIEN</b>, président du groupement privé des ambulanciers de Nouvelle-Calédonie,</li> <li>- <b>Monsieur Kamilo TAMOLE</b>, président du syndicat des ambulanciers Nouvelle-Calédonie</li> <li>- <b>Madame Audrey CADO</b>, chargée d'études juridiques à la CPME Nouvelle-Calédonie</li> <li>- <b>Monsieur Teddy SANTENARD</b>, responsable d'exploitation des ambulances Saint Jacques,</li> <li>- <b>Mesdames Hélène TRINIDAD</b>, adjointe au directeur branche santé CAFAT Nouvelle-Calédonie et <b>Sylvie PETIT</b>, chef de département pôle analyse des dépenses de santé et gestion du risque.</li> </ul>
18/03/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Madame Anne WEITMANN</b>, cheffe du bureau des affaires générales au CHS Albert Bousquet.</li> <li>- <b>Madame Cindy PRALONG</b>, conseillère auprès de la présidence de la province Sud.</li> <li>- <b>A l'issue : synthèse</b></li> </ul>
15/06/2020	<b>Examen &amp; approbation en commission</b>
<p>A été sollicitée et a fourni des observations par écrit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le centre hospitalier territorial (CHT),</li> <li>- l'association UFC que choisir.</li> </ul> <p><b>L'ensemble des contributions a apporté un précieux concours aux travaux de la commission dont les conclusions vous sont présentées dans l'avis supra.</b></p> <p>Par ailleurs, ont été sollicités et n'ont pas produit d'observations écrites ou participé aux réunions d'auditions:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La province Nord,</li> <li>- La province des îles Loyauté,</li> <li>- Le centre hospitalier du Nord (CHN),</li> <li>- La clinique Kuindo-Magnin,</li> <li>- Le syndicat des médecins.</li> </ul>	
01/04/2020	<b>BUREAU</b>
03/04/2020	<b>SÉANCE PLÉNIÈRE</b>
<b>5</b>	<b>10</b>

## **Au titre de la commission du CESE :**

**Ont participé aux travaux : mesdames POEDI et WALEWENE; messieurs BURETTE, CORNAILLE, FOREST, GRABIAS, KABAR, LAVAL, PAOUMUA, POIROI & SAUSSAY.**

**Étaient présents et représentés lors du vote : madame Jeannette WALEWENE ; messieurs Alain GRABIAS, Jean-Pierre KABAR, Jean-Louis LAVAL, Jérôme PAOUMUA, Gaston POIROI (donne procuration à Jérôme PAOUMUA) et Jean SAUSSAY.**

**Étaient absents lors du vote : mesdames Sidonie VAIADIMOIN, Catherine POEDI ; messieurs Jean-Marc BURETTE et Daniel CORNAILLE.**