

Luxembourg, le 31 août 2026

Objet : Projet de loi n°8778¹ portant modification :

1° de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ;

2° de la loi modifiée du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg. (7180SBE/TAL/TMT)

*Saisine : Ministre de la Recherche et de l'Enseignement supérieur
(22 juin 2026)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet de développer et promouvoir la formation des médecins au Luxembourg ainsi que de valoriser les professions médicales à travers trois mesures :

- l'introduction de nouvelles formations spécialisées dans le domaine de la médecine à l'Université de Luxembourg,
- la reconnaissance de la médecine générale au rang de spécialité médicale à part entière,
- la révision des conditions applicables à la formation des médecins en voie de spécialisation (MEVS).

Pour ce faire, le Projet prévoit de modifier, d'une part, la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire (ci-après la « Loi modifiée du 29 avril 1983 ») et, d'autre part, la loi modifiée du 31 juillet 2020 portant organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg (ci-après la « Loi modifiée du 31 juillet 2020 »).

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

En bref

- La Chambre de Commerce salue l'élargissement de l'offre universitaire en médecine, grâce à l'introduction de trois nouvelles formations de spécialisations à l'Université de Luxembourg dont le projet de loi fixe le cadre légal.
- Elle accueille favorablement les mesures qui visent à renforcer l'attractivité et la reconnaissance de la médecine générale, tout en modernisant le cadre applicable à l'exercice de la profession.
- S'il en est de même de la mise en place de conditions financières favorables à l'installation des futurs médecins au Luxembourg (afin de contrer la pénurie actuelle et future), un suivi budgétaire et de résultats pluriannuel serait opportun afin d'évaluer l'adéquation entre les moyens engagés et le renforcement durable de l'offre de professionnels de santé au Luxembourg.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Considérations générales

La Chambre de Commerce n'a pas de commentaire particulier à formuler concernant les modifications apportées à la Loi modifiée du 29 avril 1983 (qui a trait à l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire) qui consistent :

- en premier lieu et dans un souci de sécurité juridique², à reprendre dans deux futures annexes à la loi (annexes A et B) le contenu du règlement grand-ducal modifié du 10 juillet 2011 fixant la liste des spécialités en médecine, d'une part, et en spécialités en médecine dentaire, d'autre part ;
- en deuxième lieu, à effectuer un toilettage de la loi du fait que la médecine générale est érigée au rang de spécialité médicale ;
- enfin, à procéder des modifications de nature purement technique.

Quant aux modifications apportées à la Loi modifiée du 31 juillet 2020 (qui a trait à l'organisation d'études spécialisées en médecine à l'Université du Luxembourg), elles visent :

- d'une part, à mettre en place trois nouvelles voies de formation menant au diplôme d'études spécialisées en médecine (à savoir la pédiatrie, la psychiatrie et psychothérapie, la pédopsychiatrie et psychothérapie) en déterminant notamment et pour chacune d'elles, leur durée, les acquis d'apprentissage, les éléments essentiels du curriculum ainsi que les modalités pratiques de leur organisation ;
- d'autre part, à adapter certaines modalités entourant la formation des médecins en voie de spécialisation effectuant leur stage clinique au Luxembourg.

² Sous le commentaire des articles (Article 1^{er}), les auteurs expliquent que « le Conseil d'Etat a signalé à plusieurs reprises qu'une telle réglementation est une matière réservée à la loi et ne peut pas intervenir moyennant règlement grand-ducal ».

La Chambre de Commerce salue l'élargissement ainsi opéré par le Projet concernant l'offre de formations de spécialisations en médecine à l'Université de Luxembourg, conformément au programme gouvernemental 2023-2028, dans le but de **contrer la pénurie potentielle ou existante dans ces spécialités** (pédiatrie, pédopsychiatrie) **ainsi que la dépendance historique envers les pays voisins** (psychiatrie), par ailleurs aggravées par les restrictions croissantes à l'admission de médecins étrangers dans plusieurs systèmes universitaires européens.

Par ailleurs, elle accueille positivement la création de conditions financières plus attractives en vue d'« *attirer plus d'étudiants en médecine au Luxembourg afin d'y effectuer leur stage clinique dans l'espoir qu'un grand nombre de ces MEVS [médecins en voie de spécialisation] s'installeront à la suite de l'obtention de leur diplôme définitivement au Luxembourg* »³ à travers :

- une revalorisation du montant des indemnités mensuelles par rapport à celles actuellement prévues par la Loi modifiée du 31 juillet 2020 (cf. fiche financière qui met en évidence que l'indemnisation est uniformisée pour tous les MEVS⁴),
- une modification du mode de versement de ces indemnités puisqu'il est prévu que les indemnités soient versées exclusivement par le ministre de la Santé, sans contribution du maître de stage (alors qu'actuellement le versement se fait de manière partagée à partir de la 3^{ème} année, par le ministre de la Santé et par le maître de stage ou l'établissement hospitalier).

Enfin, la Chambre de Commerce salue la reconnaissance de la médecine générale comme spécialité médicale autonome. Elle y relève une évolution positive, tant pour la valorisation de cette discipline, que pour la modernisation du cadre applicable à l'exercice de la profession.

En effet, la distinction actuelle avec les autres spécialités médicales découle d'une réglementation européenne de 1986⁵ relative à la formation et la reconnaissance des qualifications professionnelles. Elle ne reflète toutefois plus la réalité des parcours de formation dès lors que - selon l'exposé des motifs - « *l'accès aux fonctions de médecin généraliste et l'accès à celle de médecin-spécialiste est dans tous les cas de figure soumise à la détention d'un titre de formation médicale de base et à l'accomplissement d'une formation de spécialisation en médecine générale (minimum 3 années) ou dans une autre spécialité (3-6 années selon la spécialisation)* ». En conférant à la médecine générale le statut de spécialité autonome, le Luxembourg rejoint en outre la démarche adoptée par plusieurs autres Etats membres, notamment la France, l'Espagne, le Portugal et l'Allemagne.

Dans le prolongement de cette mesure - qui vise à renforcer la reconnaissance des médecins généralistes qui constituent le premier point d'accès aux soins pour les patients et répond aussi à une demande commune des principales organisations médicales et étudiantes du pays⁶ – le Projet prévoit une dénomination uniforme du titre professionnel pour l'ensemble des spécialités médicales sous la forme « Docteur en médecine, médecin spécialiste » suivi du nom de la spécialité concernée.

³ Cf. exposé des motifs du Projet sous avis.

⁴ Actuellement, la loi modifiée du 31 juillet 2020 prévoit le versement par le ministère de la Santé et de la Sécurité sociale d'une indemnité mensuelle au profit des MEVS effectuant leur spécialisation à l'Université du Luxembourg. Par ailleurs, les établissements hospitaliers touchent un forfait équivalent à 33% du salaire social minimum qualifié par mois pour chaque MEVS qui n'est pas inscrit dans l'une des spécialisations offertes par l'Université du Luxembourg.

Dans l'idée de créer un statut spécifique applicable à tous les MEVS, donc aussi bien aux MEVS suivant leur cursus à l'Université du Luxembourg que ceux inscrits dans une université étrangère et souhaitant effectuer leur stage clinique au Luxembourg, il est proposé d'élargir le versement d'une indemnité au bénéfice de tous les MEVS effectuant un stage clinique au Luxembourg.

⁵ Directive 86/457/CEE du Conseil du 15 septembre 1986 relative à une formation spécifique en médecine générale.

⁶ Selon l'exposé des motifs du Projet sous avis, page 6 : « *Une telle démarche permettra d'ailleurs de revaloriser la fonction de médecin-généraliste en tant qu'acteur de première ligne du système de soins luxembourgeois et de donner suite à une revendication en ce sens formulée conjointement par l'Association des Médecins et Médecins-Dentistes (AMMD), le Collège médical, le Cercle des médecins-généralistes, l'Association luxembourgeoise des médecins en voie de spécialisation (ALMEVS), l'Association Luxembourgeoise des Etudiants en Médecine (ALEM) et la Société scientifique luxembourgeoise de médecine générale* ».

Considérations économiques

La Chambre de Commerce relève que dans sa séance du 14 novembre 2025, le Conseil de Gouvernement avait marqué son accord de principe aux propositions suivantes :

- élargissement des indemnités versées aux médecins en voie de spécialisation de l'Université du Luxembourg à l'ensemble des médecins en voie de spécialisation ;
- indemnisation des 8 heures dépassant le temps de présence régulier de 40 heures par semaine comme des heures supplémentaires avec les majorations prévues par le Code du travail tout en limitant leur prestation aux jours ouvrables entre 6 et 22 heures ;
- prise en charge par l'État des charges patronales et de la participation versée initialement par le maître de stage à partir de la 3^{ème} année de spécialisation ;
- abolition du forfait de 33% du salaire social minimum bénéficiant aux établissements hospitaliers engageant des médecins en voie de spécialisation inscrits auprès d'un organisme de formation étranger.

Les indemnités respectivement rémunérations actuellement prévues dans la Loi modifiée du 31 juillet 2020 ainsi que celles proposées au Conseil de Gouvernement du 14 novembre 2025 sont inférieures à celles payées à l'étranger, et notamment en Allemagne, pays accueillant par ailleurs la majorité des étudiants en médecine, résidents luxembourgeois.

La Chambre de Commerce salue les investissements visant à renforcer l'offre nationale de formation médicale, qui constituent un levier important pour répondre aux besoins futurs du système de santé et réduire la dépendance du Luxembourg à l'égard des formations dispensées à l'étranger. Elle relève que la **fiche financière annexée au Projet** fait apparaître un impact budgétaire significatif et croissant, passant de 12,28 millions d'euros en 2027 à 22 millions d'euros en 2030, soit un montant cumulé de 73,74 millions d'euros sur quatre ans.

Il convient néanmoins de distinguer les différentes composantes de cette dépense. Le coût directement lié à la mise en place des trois nouvelles formations spécialisées (en pédiatrie, psychiatrie et psychothérapie ainsi qu'en pédopsychiatrie et psychothérapie) est estimé à 2 millions d'euros en 2027, puis augmente progressivement pour atteindre 5 millions d'euros en 2030. Sur la période 2027-2030, ces nouvelles formations représentent ainsi 14 millions d'euros, soit environ 19% de l'impact budgétaire total du Projet sur cette période. La majeure partie de l'impact financier, soit environ 81%, résulte dès lors des différentes mesures relatives à l'indemnisation des médecins en voie de spécialisation (MEVS), comprenant notamment l'augmentation des indemnités des MEVS inscrits à l'Université du Luxembourg, l'extension du dispositif aux MEVS inscrits auprès d'établissements de formation étrangers et effectuant leurs stages cliniques au Luxembourg, ainsi que l'indemnisation des heures prestées au-delà de 40 heures hebdomadaires.

La Chambre de Commerce relève à cet égard que la fiche financière documente de manière relativement détaillée les hypothèses retenues concernant l'indemnisation des MEVS. Elle précise notamment que 71 MEVS sont actuellement inscrits à l'Université du Luxembourg et fournit les différents montants d'indemnisation applicables selon l'année de formation. Pour les MEVS inscrits auprès d'établissements de formation étrangers, qui constituent le principal poste de dépenses supplémentaires, l'estimation repose notamment sur 1.591 mois de stage observés en 2024, un volume estimé à 1.800 mois en 2027 et un coût supplémentaire moyen d'environ 6.000 euros par mois de stage. La fiche financière fournit également les hypothèses utilisées pour l'indemnisation des heures prestées entre 40 et 48 heures par semaine. La Chambre de Commerce note par ailleurs que 2027 constitue une année de mise en œuvre partielle, les nouvelles modalités d'indemnisation devant s'appliquer à compter du mois de mai 2027, tandis que les premiers étudiants supplémentaires des nouvelles formations sont attendus à partir de septembre 2027. Le montant prévu pour 2027 ne saurait donc être assimilé à un coût annuel du dispositif en année pleine.

La Chambre de Commerce relève également que, selon la fiche financière, les dépenses directement liées au développement des trois nouvelles formations spécialisées sont déjà prévues dans les propositions du budget 2027 au titre de la contribution financière de l'État dans l'intérêt de la formation médicale et de formations de certaines professions de santé au sein de l'Université du Luxembourg (article budgétaire 16.02.41.011). Les dépenses relatives aux indemnités mensuelles des MEVS sont, quant à elles, intégrées à la programmation budgétaire pluriannuelle de l'État au titre de la participation aux frais directs et indirects liés à l'encadrement des médecins en voie de spécialisation (article budgétaire 17.00.34.050).

S'agissant plus spécifiquement des trois nouvelles formations, la fiche financière prévoit une dépense passant de 2 millions d'euros en 2027 à 5 millions d'euros en 2030 et fait état d'un nombre d'étudiants de respectivement 8, 16, 24 et 32 sur cette même période. Elle indique également que chaque formation spécialisée nécessite au minimum deux professeurs cliniques, deux chercheurs postdoctoraux, quatre doctorants et une secrétaire, auxquels s'ajoutent les médecins provenant des établissements hospitaliers ainsi que les frais de fonctionnement et d'encadrement. La Chambre de Commerce salue ainsi les premiers éléments de quantification apportés par la fiche financière.

Certaines précisions complémentaires seraient néanmoins utiles afin de pouvoir apprécier plus précisément l'efficacité des moyens engagés. En particulier, la fiche ne fournit pas de ventilation des montants de 2 à 5 millions d'euros entre les différentes catégories de personnel, les dépenses de fonctionnement et les autres frais d'encadrement, ni de répartition des effectifs attendus entre les trois nouvelles spécialités. Elle ne précise pas non plus explicitement si les effectifs de 8, 16, 24 et 32 étudiants correspondent à des effectifs cumulés résultant de l'arrivée successive de nouvelles cohortes. Cette précision apparaît d'autant plus importante que chacune des trois formations est organisée sur dix semestres, soit cinq années. Si la progression présentée correspond effectivement à l'arrivée annuelle de nouvelles cohortes, l'année 2030 ne constituerait pas encore le régime de croisière du dispositif. Or, la fiche financière ne présente aucune projection au-delà de 2030 permettant d'identifier les effectifs stabilisés et le coût annuel correspondant, une fois l'ensemble des cohortes simultanément présentes.

Finalement, les éléments disponibles permettent d'identifier les principaux postes de dépenses et les hypothèses retenues jusqu'en 2030, sans toutefois permettre d'apprécier pleinement le coût à terme et l'efficacité propres aux trois nouvelles spécialités. Dans ce contexte, **la Chambre de Commerce estime souhaitable que leur mise en œuvre s'accompagne d'un suivi budgétaire et de résultats pluriannuel**, mettant notamment en relation les moyens effectivement engagés avec le nombre d'étudiants admis, leur progression dans le cursus, le nombre de diplômés et, à terme, leur insertion dans le système de santé luxembourgeois. Un tel suivi permettrait de s'assurer que l'augmentation des dépenses publiques consacrées à la formation médicale se traduit effectivement par un renforcement durable de l'offre de professionnels de santé au Luxembourg.

*

*

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, sous réserve de la prise en compte de ses observations.