

≡ LA SÉCURITÉ SOCIALE - 2024

CAHIER JURIDIQUE

**La téléconsultation médicale
au Luxembourg :
déjà une réalité actuelle ou une
piste pour le futur ?**



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère de la Santé
et de la Sécurité sociale

Inspection générale de la sécurité sociale

Sommaire

INTRODUCTION	5
CHAPITRE 1 : DÉFINITIONS	6
Définitions	6
Téléconsultation	6
Télémédecine	10
Définitions des différents actes de la télémédecine	11
La téléexpertise	11
La télésurveillance médicale.....	11
La téléassistance médicale	12
La régulation médicale	12
CHAPITRE 2 : ÉVOLUTION DU CADRE LÉGAL DE LA PRESTATION DE TÉLÉCONSULTATION	13
Le début de la pandémie et la législation.....	13
Contexte de la pandémie de Covid-19	13
La hiérarchie des normes et la Constitution en cas de crise	13
Retraçage historique au niveau du cadre normatif pendant l'état de crise	15
La mise en œuvre des premiers règlements grand-ducaux	15
L'implémentation des mesures au niveau de la nomenclature	16
Médecins (Code « C45 »).....	16
Médecins-dentistes (Code « DC45 »)	17
Sages-femmes (Code « S45 »).....	17
L'implémentation des mesures au niveau des statuts de la Caisse nationale de santé	17
Retraçage historique au niveau du cadre normatif après l'état de crise.....	18
Abrogation des bases légales régissant l'état de crise	18
Les ordonnances du Directeur de la santé.....	18
CHAPITRE 3 : MISE EN ŒUVRE PRATIQUE	21
Cadre précisant des règles spécifiques.....	21
La mise en application pratique de la téléconsultation au Luxembourg pendant la pandémie de Covid-19	22
L'outil technologique : plateforme « eConsult »	22
Mandat du Gouvernement.....	22
Fonctionnement de la plateforme « eConsult ».....	22
Le remboursement et la prescription des médicaments.....	22
La plateforme « eConsult » : une obligation ?.....	22
Statistiques sur la plateforme	23
CHAPITRE 4 : STATISTIQUES	24
Statistiques sur la téléconsultation au Luxembourg	24
CHAPITRE 5 : PERSPECTIVES	25
Le futur de la téléconsultation?	25
CONCLUSION	26
BIBLIOGRAPHIE	27

INTRODUCTION

Depuis le début de l'année 2020, la pandémie du virus « Covid-19 » a bouleversé les structures de santé au Luxembourg, notamment la présence physique du patient au cabinet médical. La consultation en présentiel du médecin donnée à un patient qui était touché par le Covid-19 comportait un grand risque : le risque d'infecter le médecin, les autres patients dans la salle d'attente ainsi que toute autre personne en contact avec la personne concernée. Le patient touché par le virus nécessitait la consultation d'un médecin au plus vite afin de limiter la propagation du Covid-19. Voilà pourquoi, pendant la pandémie de Covid-19, le Luxembourg s'est posé du jour au lendemain la question de l'utilité et de la nécessité de mettre en place une prestation d'une téléconsultation entre le médecin et son patient. Le recours à la téléconsultation a été mis en place comme mesure d'urgence afin de garantir les soins et l'aide aux citoyens atteints par le Covid-19.

La présente recherche qui a été faite dans le cadre d'un travail de promotion est dédiée à l'analyse de l'introduction et de la pratique de la téléconsultation médicale au Luxembourg. Un premier chapitre est consacré aux définitions afin de clarifier la notion de la téléconsultation et son origine notamment en se demandant si cette prestation existait avant sa formalisation dans le droit luxembourgeois. Dans la seconde partie du travail, l'évolution du cadre légal de la prestation de téléconsultation est analysée en se posant plusieurs questions : Comment cette prestation a-t-elle été introduite dans la législation luxembourgeoise de la sécurité sociale ? Quelles modifications des textes légaux règlent la prise en charge des actes réalisés et par quel professionnel de santé ? Comment fonctionnait la téléconsultation dans la pratique et sous quelles conditions ? Finalement, les statistiques et les perspectives futures pour une prestation de téléconsultation en droit de la sécurité sociale luxembourgeois sont adressées dans un dernier chapitre.

CHAPITRE 1 : DÉFINITIONS

DÉFINITIONS

Téléconsultation

Que faut-il entendre sous le terme « téléconsultation » ? Les premières recherches qui ont portées sur le cadre normatif luxembourgeois de la protection sociale, à savoir le Code de la sécurité sociale et le Code de la Santé n'ont pas permises de dégager une définition du terme concerné.

En se reportant aux sites Internet du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale ¹ on constate que le terme de téléconsultation est cité dans le cadre de plusieurs communiqués de presse, toujours liés au contexte « Covid-19 » et n'apportent pas d'éléments de définitions. Une première piste trouvée est celle de la nécessité de disposer d'un outil informatique pour prester la téléconsultation sur le terrain. Ainsi, cette mise en œuvre pratique a été réalisée par l'Agence nationale des informations partagées dans le domaine de la santé qui indique sur son site Internet que « *la téléconsultation est une consultation vidéo réalisée à distance entre un patient et un professionnel de santé. Elle permet de prendre en charge des patients et de garantir son suivi, sans qu'il ait à se déplacer au cabinet.* ² ».

La Caisse nationale de santé ajoute sur son site internet que « *la téléconsultation est une forme de pratique médicale comme les autres. Elle permet à un professionnel de santé de donner une consultation à distance par l'intermédiaire des technologies de l'information et de la communication. La téléconsultation remplace uniquement la consultation médicale. Il est donc interdit de facturer une téléconsultation au patient pour toute autre demande à distance du patient comme, par exemple, pour un renouvellement d'ordonnance ³ ou encore une demande d'information générale.* ⁴ ».

Le fait que des éléments de définition se trouvent simplement sur un site Internet de l'Agence nationale des informations partagées dans le domaine de la santé ou d'un établissement public, comme la Caisse nationale de santé et qu'il n'existe pas de définition légale au niveau national demande de voir si les législations étrangères comportent une telle définition.

En France, c'est le Code actuel de la santé publique ⁵, notamment l'article R6316-1, alinéa 1er, qui définit la téléconsultation de manière suivante :

« Relèvent de la télémédecine définie à l'article L. 6316-1 les actes médicaux, réalisés à distance, au moyen d'un dispositif utilisant les technologies de l'information et de la communication. Constituent des actes de télémédecine :

1° La téléconsultation, qui a pour objet de permettre à un professionnel médical de donner une consultation à distance à un patient. Un professionnel de santé peut être présent auprès du patient et, le cas échéant, assister le professionnel médical au cours de la téléconsultation. ».

A la lecture de cet article, on constate que la téléconsultation fait partie d'un ensemble plus large que le législateur français dénomme « Télémédecine ».

En outre, le Ministère de la Santé et de la prévention en France explique sur son site Internet que « *la téléconsultation est une consultation à distance entre un professionnel médical et son patient via*

¹ Disponible sur : <https://m3s.gouvernement.lu/>, <https://sante.public.lu/> (consulté le 15/03/2024).

² AGENCE ESANTÉ. FAQ. Disponible sur : <https://www.esante.lu/portal/fr/resultats-de-recherche-17-14.html#faq63> (consulté le 11/01/2024).

³ Règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie, Tableau des actes et services, Première partie : actes généraux, Renouvellement d'ordonnance : acte C41.

⁴ CAISSE NATIONALE DE SANTÉ. *Téléconsultation et déontologie*, 2020. Disponible sur : <https://cns.public.lu/fr/actualites/2020/teleconsultation-deontologie.html> (consulté le 11/01/2024).

⁵ Version du 10 janvier 2024.

*l'utilisation des technologies de l'information et de la communication.*⁶». Cette définition rappelle celle trouvée dans le dictionnaire français LeRobert : « *Consultation médicale à distance, grâce aux moyens de télécommunication.* ⁷ ».

En Belgique, l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) relève sur son site Internet sous la rubrique « *Remboursement des consultations médicales à distance* » qu'il existe depuis le 1^{er} août 2022 un cadre légal qui précise les modalités de remboursement de ces consultations médicales à distance. La volonté du législateur a été celle d'introduire cette consultation à distance de façon définitive dans le cadre général de la sécurité sociale. Un groupe d'expert a élaboré une note qui fait l'analyse de toutes les questions qui se posent, à savoir : La définition de la téléconsultation, l'objectif de la téléconsultation, la définition des prestataires de soins de santé, l'accessibilité, la relation thérapeutique, le consentement éclairé, l'identification, l'enregistrement, les critères de qualité pour les téléconsultations, les logiciels, la remise de documents, le déploiement ainsi que le financement et la facturation ⁸.

L'article 1^{er} de l'arrêté royal du 26 juin 2022 insérant un chapitre XI dans l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, et abrogeant certaines mesures temporaires de l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé ajoute un chapitre XI rédigé comme suit ⁹ :

« *Chapitre XI - Soins à distance*

Article 37 - Soins à distance.

§ 1. Définitions

a) Soins à distance : prestations couvertes par les notions de consultation à distance, télé-expertise, télésurveillance et télétraitement, qui se déroulent sans présence physique du patient et du dispensateur de soins, et au moyen de technologies de l'information et de la communication.

b) Consultation vidéo : consultation à distance effectuée par un dispensateur de soins à un patient au moyen de technologies de l'information et de la communication par liaison vidéo.

c) Consultation téléphonique : consultation à distance effectuée par un dispensateur de soins à un patient au moyen de technologies de l'information et de la communication par liaison téléphonique. ».

Le paragraphe 2 du même article énumère les soins à distance par un médecin à savoir :

- Consultations à distance 101673 ;
- Consultation vidéo par un médecin généraliste 101695 ;
- Consultation vidéo par un médecin spécialiste 101710 ;
- Consultation vidéo par un médecin généraliste sur base de droits acquis ou par un titulaire d'un diplôme de médecin 101732 ;
- Consultation téléphonique par un médecin.

⁶ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA PRÉVENTION. *La téléconsultation : de quoi parle-t-on ?*, 2020. Disponible sur : <https://sante.gouv.fr/soins-et-maladies/prises-en-charge-specialisees/telesante-pour-l-acces-de-tous-a-des-soins-a-distance/article/la-teleconsultation> (consulté le 11/01/2024).

⁷ LEROBERT. *Téléconsultation*. Disponible sur : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/teleconsultation> (consulté le 11/01/2024).

⁸ Note en vue d'un modèle optimal d'organisation et de financement pour les consultations à distance des médecins généralistes, avril 2022. Disponible sur : https://www.inami.fgov.be/SiteCollectionDocuments/groupe_reflexion_teleconsultations_rapport_final.pdf (consulté le 15/03/2024).

⁹ Arrêté royal du 26 juin 2022 insérant un chapitre XI dans l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, et abrogeant certaines mesures temporaires de l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé. Disponible sur : https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2022062603&table_name=loi (consulté le 15/03/2024).

L'article précité continue à préciser : « Les prestations 101673, 101695, 101710 et 101732 comprennent une anamnèse complète du patient, une éventuelle proposition de traitement, avec l'éventuelle rédaction et signature des attestations, prescriptions et documents divers nécessaires.

Le médecin inscrit dans le dossier du patient le contact, l'éventuel diagnostic, la raison de la consultation, les conseils donnés, les éventuelles modifications au plan de traitement et la nature des documents délivrés. ».

L'article continue de préciser des dispositions anti-cumul. Le paragraphe 3 va préciser les conditions des prestations :

« § 3. Pour pouvoir être attestées, les prestations visées au § 2, A. doivent satisfaire aux conditions suivantes :

a) Pour les consultations vidéo, doivent être respectées les conditions suivantes :

- La communication se passe via un outil permettant un cryptage " de bout en bout " ;
- la communication n'est pas enregistrée sur la plateforme utilisée ;
- si l'outil comprend d'autres fonctions, outre la possibilité de communication vidéo ou audio, y compris l'échange de documents, celles-ci sont proposées de telle sorte que les utilisateurs sont en mesure de respecter les dispositions légales applicables.

b) Une consultation à distance peut uniquement avoir lieu à la demande du bénéficiaire et après l'accord du médecin. Le médecin ou son/sa collaborateur/collaboratrice note le moment de la demande dans le dossier du patient et le garde à disposition des organes de contrôle.

c) La consultation à distance se déroule de manière synchrone au moyen d'un contact téléphonique ou d'une liaison vidéo entre le médecin et le patient.

d) Le médecin a accès au dossier du patient pendant la consultation à distance.

e) Le médecin a une relation de traitement existante avec le patient. Une relation de traitement entre le médecin et le patient existe dans les cas suivants :

- avec le médecin généraliste qui gère le DMG ;
- avec le médecin généraliste qui fait partie d'un groupement enregistré de médecins généralistes dont un membre gère le DMG ;
- le médecin et le patient ont eu au moins une consultation physique dans l'année civile en cours ou dans au moins une des deux années civiles précédant la consultation à distance.

Par dérogation au premier alinéa, une consultation par téléphone ou par vidéo peut être facturée si le patient a été référé par un médecin à un médecin spécialiste ou si la consultation a eu lieu pendant le service de garde organisé pour les médecins généralistes.

Dans cette situation dérogatoire, le médecin qui facture note les circonstances qui justifient la facturation dans le dossier du patient. ».

En Allemagne, la « Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) ¹⁰ » décrit sur son site Internet ¹¹ l'organisation, la réglementation, la prise en charge et les conditions techniques de la vidéo consultation dénommée en langue allemande « Videosprechstunde ». Ainsi il est précisé que les médecins et les psychothérapeutes peuvent faire des vidéo consultations avec leurs patients et ceci aussi bien pour des nouveaux patients ainsi que pour des patients déjà connus. L'outil de la vidéo consultation peut être utilisé pour des traitements sur les soins de santé et pour l'établissement d'un certificat d'incapacité de travail. La KBV relève à ce sujet que : « *Das Ausstellen einer Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung (AU) ist in der Videosprechstunde sowohl bei bekannten als auch bei zuvor unbekanntem Patientinnen und Patienten möglich:*

bis zu 3 Tage: unbekannte Patientinnen und Patienten

bis zu 7 Tage: bekannte Patientinnen und Patienten ».

Ce qui est intéressant c'est que dans le régime allemand, la garantie est donnée que la vidéo consultation se déroule en pratique par des outils gérés par des fournisseurs agréés de services vidéo certifiés, dénommé « Zertifizierter Videodienstleister ¹² ». La prise en charge est liée à la condition de l'intervention d'un tel fournisseur. Pendant la pandémie Covid-19, le nombre des vidéo consultations a été illimité pour les médecins et les psychothérapeutes allemands, mais depuis le début de l'année 2022, une limitation a été mise en place.

D'autres conditions qui encadrent le bon déroulement de la vidéo consultation en Allemagne sont les suivantes : «

- *Die Patientin oder der Patient muss für die Videosprechstunde eine Einwilligung abgeben.*
- *Die Videosprechstunde muss in Räumen stattfinden, die Privatsphäre bieten. Außerdem müssen die eingesetzte Technik und die elektronische Datenübertragung eine angemessene Kommunikation gewährleisten.*
- *Die Videosprechstunde muss vertraulich und störungsfrei verlaufen - wie eine normale Sprechstunde auch.*
- *Der Klarname der Patientin oder des Patienten muss für die Praxis erkennbar sein.*
- *Die Videosprechstunde muss frei von Werbung sein. ¹³ ».*

En se reportant sur le Code de la sécurité sociale allemand, le « Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) ¹⁴ » ce sont les articles 365, 366, 368 et 369 qui régissent la vidéo consultation dans le chapitre 6 intitulé « *Abschnitt Telemedizinische Verfahren* ». Ces articles détaillent les conditions techniques et les garanties de qualité et de sécurité pour l'utilisation d'une vidéo consultation.

Afin de trouver une définition du terme vidéo consultation lui-même, il y a lieu de se reporter à la convention que l'union des caisses régionales allemandes conclut avec le groupement représentatif des médecins allemands. L'annexe 31b du contrat dénommé « Bundesmantelvertrag-Ärzte (BMV-Ä) » a pour objet de réglementer « (...) *die Anforderungen an die technischen Verfahren zur Videosprechstunde*

¹⁰ Sozialgesetzbuch (SGB V) / Fünftes Buch / Gesetzliche Krankenversicherung, § 77 SGB V Kassenärztliche Vereinigungen und Bundesvereinigungen. Disponible sur : <https://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbv/77.html> (consulté le 15/03/2024).

« Die Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen) sind Körperschaften des öffentlichen Rechts und unterstehen der Aufsicht der für die Sozialversicherung zuständigen obersten Verwaltungsbehörden der Länder (beispielsweise Gesundheits- beziehungsweise Sozialministerien der Länder). Gemeinsam bilden die KVen auf Bundesebene die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV). ». Disponible sur : <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/themen/gesundheitswesen/selbstverwaltung/kassenaerztliche-vereinigungen.html> (consulté le 15/03/2024).

¹¹ Disponible sur : <https://www.kbv.de/html/videosprechstunde.php> (consulté le 15/03/2024).

¹² Ärzte oder Psychotherapeuten können Leistungen im Rahmen der Videosprechstunde im Regelfall erst dann abrechnen, wenn sie ihrer Kassenärztlichen Vereinigung zuvor angezeigt haben, einen zertifizierten (Anlage 31b zum BMV-Ä) Videodienstleister zu nutzen. Praxen sollten sich dazu bei ihrer zuständigen Kassenärztlichen Vereinigung informieren. Disponible sur : <https://www.kbv.de/html/videosprechstunde.php> (consulté le 15/03/2024).

¹³ Disponible sur : <https://www.kbv.de/html/videosprechstunde.php> (consulté le 15/03/2024).

¹⁴ Disponible sur : https://www.gesetze-im-internet.de/sgb_5/SGB_5.pdf (consulté le 15/03/2024).

gemäß § 365 Absatz 1 SGB V vom 21. Oktober 2016 in der Fassung vom 13. November 2023¹⁵. ». C'est l'article premier de cette annexe qui permet de dégager des éléments de définition pour la vidéo consultation en droit allemand :

« § 1 Vertragsgegenstand

(1) Diese Vereinbarung regelt die Anforderungen an die technischen Verfahren zur Durchführung von Videosprechstunden in der vertragsärztlichen Versorgung, insbesondere Einzelheiten hinsichtlich der Qualität und der Sicherheit sowie die Anforderungen an die technische Umsetzung.

(2) Die Erbringung von Videosprechstunden wird gemäß § 365 SGB V definiert als synchrone Kommunikation über die dem Patienten zur Verfügung stehende technische Ausstattung, ggf. unter Assistenz, z. B. durch eine Bezugsperson, im Sinne einer Online-Videosprechstunde in Echtzeit, die der Vertragsarzt dem Patienten anbieten kann. Diese umfasst die Kommunikation zwischen einem Vertragsarzt und einem Patienten, auch einem pflegebedürftigen Patienten unter Beteiligung einer oder mehrerer Pflegefachkräfte, die an der Versorgung des Patienten beteiligt sind (z.B. in einer Pflegeeinrichtung oder in der Häuslichkeit des Patienten), sowie die Kommunikation zwischen einem Vertragsarzt und den Gruppenteilnehmern im Rahmen einer psychotherapeutischen Gruppentherapie im Sinne des § 17 Abs. 7 der Anlage 1 zum BMV-Ä (Psychotherapie-Vereinbarung). Dies umfasst auch ärztliche Fallkonferenzen und Fallbesprechungen mit anderen Ärzten oder Pflegekräften, die gemäß den Bestimmungen des Einheitlichen Bewertungsmaßstabes als Videofallkonferenz durchgeführt werden können.

(3) Als Videodienstanbieter werden Unternehmen bezeichnet, die Vertragsärzten Dienste zur Durchführung von Videosprechstunden gemäß Absatz 2 anbieten. ».

La recherche révèle l'absence de définition du terme « téléconsultation » dans le Droit luxembourgeois. Contrairement aux pays voisins, la France, la Belgique et l'Allemagne qui disposent de définitions et dont l'acte de la téléconsultation fait déjà partie de leur législation.

L'existence d'un cadre légal au Luxembourg semble dès lors faire défaut actuellement. L'évolution de la législation encadrant la téléconsultation est détaillée au chapitre 2 du présent travail de promotion.

Télémédecine

Il est nécessaire d'ajouter la définition de la télémédecine dans cette réflexion de travail vue que le sujet, plus particulièrement le terme « téléconsultation », tombe sous le volet global de la notion « télémédecine ». Concernant la définition du mot « télémédecine » on constate la même problématique d'absence de définition que celle évoquée ci-avant. Raison pour laquelle la recherche nous porte à nouveau à l'étranger et plus précisément au droit français.

Le Code de la santé publique en France précise aux alinéas 1, 2 et 3 de l'article L6316-1 que « la télémédecine est une forme de pratique médicale à distance utilisant les technologies de l'information et de la communication. Elle met en rapport un professionnel médical avec un ou plusieurs professionnels de santé, entre eux ou avec le patient et, le cas échéant, d'autres professionnels apportant leurs soins au patient.

Elle permet d'établir un diagnostic, d'assurer, pour un patient à risque, un suivi à visée préventive ou un suivi post-thérapeutique, de requérir un avis spécialisé, de préparer une décision thérapeutique, de prescrire des produits, de prescrire ou de réaliser des prestations ou des actes, ou d'effectuer une surveillance de l'état des patients.

Lors d'un acte de télémédecine, la prescription ou le renouvellement d'un arrêt de travail ne peut porter sur plus de trois jours ni avoir pour effet de porter à plus de trois jours la durée d'un arrêt de travail déjà

¹⁵ Disponible sur : https://www.kbv.de/media/sp/Anlage_31b_Videosprechstunde.pdf (consulté le 15/03/2024).

en cours. Il n'est fait exception à cette règle que lorsque l'arrêt de travail est prescrit ou renouvelé par le médecin traitant ou la sage-femme référente mentionnée à l'article L. 162-8-2 du code de la sécurité sociale ou en cas d'impossibilité, dûment justifiée par le patient, de consulter un professionnel médical compétent pour obtenir, par une prescription réalisée en sa présence, une prolongation de l'arrêt de travail. ».

Selon la Haute autorité de Santé en France, « la télé médecine est une forme de pratique médicale à distance à l'aide des technologies de l'information et de la communication. Elle permet d'établir un diagnostic, d'assurer un suivi, de requérir un avis spécialisé ou d'effectuer une surveillance. ¹⁶».

La définition du dictionnaire français LeRobert revient à la même définition : « *Pratique médicale réalisée à distance à l'aide des technologies de l'information et de la communication.* ¹⁷».

La télé médecine englobe 5 différents actes :

- la téléconsultation,
- la téléexpertise,
- la télésurveillance médicale,
- la téléassistance médicale et
- la régulation médicale.

DÉFINITIONS DES DIFFÉRENTS ACTES DE LA TÉLÉ MÉDECINE

La télé expertise

Selon l'article R6316-1 du Code de la santé publique en France, « *La télé expertise, qui a pour objet de permettre à un professionnel de santé de solliciter à distance l'avis d'un ou de plusieurs professionnels médicaux en raison de leurs formations ou de leurs compétences particulières, sur la base des informations de santé liées à la prise en charge d'un patient ;* ¹⁸ ».

La société *Omnidoc* est une société française créée en 2019 qui a pour objectif de développer le système de la télé expertise. Son site Internet explique : « *Contrairement à la téléconsultation, le patient n'est pas nécessairement présent lors d'une télé expertise et l'échange ne se fait pas forcément par vidéotransmission. En pratique, l'échange est d'ailleurs majoritairement réalisé par des moyens de communication asynchrones (messageries ou plateformes sécurisées).* ¹⁹ ».

La télésurveillance médicale

D'après le Ministère de la Santé et de la prévention en France, « *La télésurveillance permet à un professionnel médical d'interpréter à distance, grâce à l'utilisation d'un dispositif médical numérique, les données de santé du patient recueillies sur son lieu de vie et de prendre des décisions relatives à sa prise en charge.*

La télésurveillance contribue à stabiliser la maladie, voire à améliorer l'état de santé par le suivi régulier d'un professionnel médical. En effet, celui-ci est alerté si nécessaire par les données de santé recueillies sur le lieu de vie de son patient, ce qui lui permet d'adapter la prise en charge au plus tôt et de mieux

¹⁶ HAUTE AUTORITÉ DE SANTÉ. *Qualité et sécurité des actes de téléconsultation et de télé expertise*, 2018, p. 5. Disponible sur : https://www.has-sante.fr/upload/docs/application/pdf/2018-04/rapport_delaboration_de_la_fiche_memo_teleconsultation_teleexpertise_avril_2018_2018-04-20_11-04-50_363.pdf (consulté le 11/01/2024).

¹⁷ LEROBERT. *Télé médecine*. Disponible sur : <https://dictionnaire.lerobert.com/definition/telemedecine> (consulté le 11/01/2024).

¹⁸ Code de la santé publique en France. (Article R6316-1, alinéa 1^{er}, point 2).

¹⁹ OMNIDOC. *Qu'est-ce que la télé expertise ?*, 2022. Disponible sur : <https://omnidoc.fr/info/qu-est-ce-que-la-teleexpertise/> (consulté le 11/04/2024).

*suivre l'évolution de la maladie. Par ailleurs, la télésurveillance renforce la coordination des différents professionnels de santé autour du patient et vise l'amélioration de la qualité de vie par la prévention des complications et une prise en charge au plus près du lieu de vie.*²⁰ ».

La notion de la télésurveillance médicale se trouve aussi dans le Code de la santé publique²¹. Il s'agit à peu près de la même définition que celle du Ministère de la Santé et de la prévention qui rend encore plus de détails.

La téléassistance médicale

L'article R6316-1 du Code de la santé publique en France prévoit que « *la téléassistance médicale, qui a pour objet de permettre à un professionnel médical d'assister à distance un autre professionnel de santé au cours de la réalisation d'un acte ;*²² ».

Les recherches ont montré qu'il existe aussi une utilisation plus générique du terme « téléassistance ». Ainsi, le portail national d'information pour les personnes âgées et leurs proches ajoute que « *la téléassistance est un service qui permet de mettre en contact une personne âgée avec un téléopérateur en cas de problème à domicile (chute, malaise...), 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. La personne contacte un téléopérateur en appuyant sur un médaillon ou une montre qu'elle porte en permanence. Pour bénéficier de la téléassistance, un matériel particulier est nécessaire.*²³ ».

La régulation médicale

La régulation médicale est mentionnée à l'article R6316-1, alinéa 1^{er}, point 5 du Code de la santé publique français comme suit : « *La réponse médicale qui est apportée dans le cadre de la régulation médicale mentionnée à l'article L. 6311-2 et au troisième alinéa de l'article L. 6314-1.* ».

Afin de mieux comprendre le terme « régulation », il y a lieu de se reporter à l'alinéa 3 de l'article précité L.6311-2 dont la première phrase précise qu'« *Un centre de réception et de régulation des appels est installé dans les services d'aide médicale urgente.* ».

Selon le site Internet de la vie publique en France, « *La régulation : c'est la réponse médicale apportée par les centres 15 (SAMU). Les médecins de ces centres établissent par téléphone un premier diagnostic afin de déterminer et de déclencher la réponse la mieux adaptée à la situation.*²⁴ ».

Le présent chapitre confirme le constat que la France est bien plus loin concernant le cadre normatif de la télémédecine que par rapport au Luxembourg.

Pour la suite des travaux, le présent travail de promotion délimite le terrain d'analyse de la télémédecine et se concentre uniquement sur le sujet précis de la téléconsultation qui constituait un élément important dans les discussions de l'assurance maladie pendant la période du Covid-19.

²⁰ MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET DE LA PRÉVENTION. *Qu'est-ce que la télésurveillance ?*, 2024. Disponible sur : <https://sante.gouv.fr/soins-et-maladies/prises-en-charge-specialisees/telesante-pour-l-acces-de-tous-a-des-soins-a-distance/la-tele-surveillance-11332/article/qu-est-ce-que-la-tele-surveillance#:~:text=La%20t%C3%A9l%C3%A9surveillance%20permet%20C3%A0%20un,%C3%A0%20sa%20prise%20en%20charge>. (consulté le 11/04/2024).

²¹ L'article R6316-1, alinéa 1^{er}, point 3 du Code de la santé publique en France dispose que : « *La télésurveillance médicale, qui a pour objet de permettre à un professionnel médical d'interpréter à distance les données nécessaires au suivi médical d'un patient et, le cas échéant, de prendre des décisions relatives à la prise en charge de ce patient. L'enregistrement et la transmission des données peuvent être automatisés ou réalisés par le patient lui-même ou par un professionnel de santé ;* ».

²² Code de la santé publique en France. (Article R6316-1, alinéa 1^{er}, point 4).

²³ PORTAIL NATIONAL D'INFORMATION POUR LES PERSONNES ÂGÉES ET LEURS PROCHES. *La téléassistance*, 2022. Disponible sur : <https://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/vivre-a-domicile/beneficier-daide-a-domicile/la-teleassistance> (consulté le 11/04/2024).

²⁴ VIE PUBLIQUE. *La télémédecine, une pratique en voie de généralisation*, 2020. Disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/eclairage/18473-la-telemedecine-une-pratique-en-voie-de-generalisation#:~:text=La%20t%C3%A9l%C3%A9m%C3%A9decine%20est%20une%20pratique,%27%C3%A9pid%C3%A9mie%20de%20Covid%20D19>. (consulté le 11/04/2024).

CHAPITRE 2 : ÉVOLUTION DU CADRE LÉGAL DE LA PRESTATION DE TÉLÉCONSULTATION

LE DÉBUT DE LA PANDÉMIE ET LA LÉGISLATION

Alors qu'il ressort du chapitre précédent qu'aucun texte légal régit actuellement la téléconsultation au Luxembourg, une telle prestation a bel et bien existé dans le droit de la sécurité sociale afin de répondre à un besoin spécifique au moment de la pandémie.

Contexte de la pandémie de Covid-19

En mars 2020, l'état de crise a été constaté et proclamé au Luxembourg à cause de la propagation mondiale d'un nouvel virus connu sous le nom « Coronavirus », désigné par « Covid-19 ». Le virus s'avérait comme une vraie menace pour la population vue qu'il se propageait très facilement et avec une vitesse énorme. Le nombre des personnes infectées augmentait de jour en jour. De nombreux cas de décès ont été la conséquence du virus agressif.

Par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020²⁵, le Gouvernement a incité la population de ne plus sortir de la maison. C'est à partir de ce moment-là que le recours à la téléconsultation a été déployé rapidement au territoire luxembourgeois afin de garantir les soins et l'aide aux citoyens sans prendre le risque de faire circuler le virus. Cette précaution constituait une mesure d'urgence pendant la pandémie de Covid-19. Compte tenu du fait qu'il s'agissait d'une mesure d'urgence, le cadre légal a dû être adapté au plus vite pendant cette période.

La hiérarchie des normes et la Constitution en cas de crise

Avant toute analyse, il y a lieu de rappeler que les domaines de la Santé et de la Sécurité sociale sont des matières réservées à la loi. On entend par là, que seul le législateur détermine les principes applicables dans ces matières. L'on peut lire à l'article 34 de la Constitution du Grand-duché de Luxembourg²⁶ (ci-après dénommée « la Constitution ») que « *La sécurité sociale, la protection de la santé et les droits des travailleurs sont réglés par la loi quant à leurs principes.* ». Donc en autres termes : le principe de la matière réservée signifie que seul le législateur détermine les principes et les modalités principales de cette matière, voilà pourquoi elles doivent être définies au niveau d'une loi.

Une fois que le législateur a mis en place les grands principes du domaine de la sécurité sociale à régler, le pouvoir exécutif peut intervenir à un niveau subalterne. Ainsi, la Constitution prévoit dans son article 45, paragraphe 2 : « *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.* »²⁷. Le pouvoir exécutif peut préciser les détails dans un règlement grand-ducal.

En droit de la sécurité sociale, les institutions de sécurité sociale occupent une place importante dans la gestion de l'assurance sociale. C'est l'article 396 du Code de la sécurité sociale qui dispose que : « *La Caisse nationale de santé, les caisses de maladie visées à l'article 48, la Mutualité des employeurs, l'Association d'assurance accident, la Caisse nationale d'assurance pension, le Fonds de compensation, la*

²⁵ Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. JO – no 165 du 18 mars 2020.

²⁶ Constitution du Grand-duché de Luxembourg, version consolidée au 01 juillet 2023.

Pendant la période Covid-19 2020-2022, c'était l'article 11, paragraphe 5 de la Constitution (version antérieure) qui disposait que « *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.* ».

²⁷ Constitution du Grand-duché de Luxembourg, version consolidée au 01 juillet 2023. Pendant la période Covid-19 2020-2022, c'était l'article 32, paragraphe 3 qui avait le même libellé.

Caisse pour l'avenir des enfants et le Centre commun de la sécurité sociale, désignés ci-après comme « institutions de sécurité sociale », sont des établissements publics. Ils jouissent de la personnalité civile. ».

Les institutions de sécurité sociale disposent d'un pouvoir normatif qui depuis 2004 trouve sa base dans la Constitution. Avant la révision constitutionnelle du 17 janvier 2023, c'était l'article 108bis²⁸ de la Constitution qui disposait que « *La loi peut créer des établissements publics, dotés de la personnalité civile, dont elle détermine l'organisation et l'objet. Dans la limite de leur spécialité, le pouvoir de prendre des règlements peut leur être accordé par la loi qui peut en outre soumettre ces règlements à l'approbation de l'autorité de tutelle ou même en prévoir l'annulation ou la suspension en cas d'illégalité, sans préjudice des attributions des tribunaux judiciaires ou administratifs.* ».

Aujourd'hui, la Constitution précise dans le Chapitre X intitulé : « *Des établissements publics de l'État et des organes professionnels* » à l'article 128, paragraphe 1er que : « *La loi peut créer des établissements publics, qui ont la personnalité juridique et qui sont placés sous la tutelle de l'État.* ». En outre, c'est l'article 129 qui habilite les établissements publics à prendre des règlements et dans les matières réservées dans les mêmes limites et conditions que pour le pouvoir réglementaire du Grand-duc précisé ci-avant :

« Art. 129.

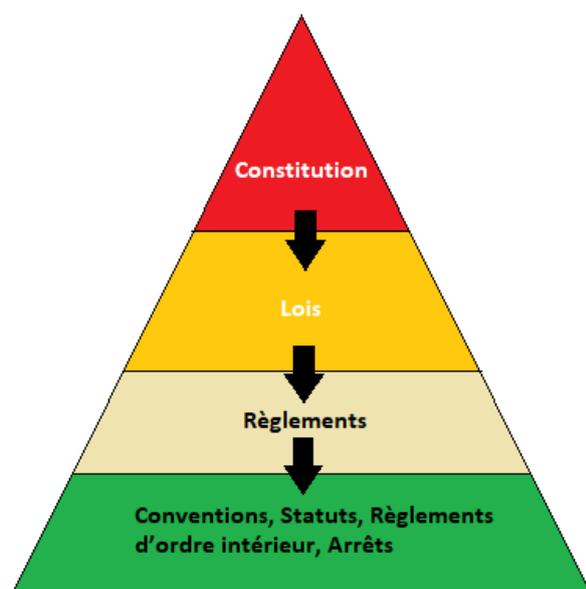
(1) La loi détermine l'objet, l'organisation et les compétences des établissements publics, des chambres professionnelles et des organes des professions libérales, qui ont la personnalité juridique.

(2) Dans la limite de leur objet, la loi peut leur accorder la compétence de prendre des règlements.

Dans les matières réservées à la loi par la Constitution, ces règlements ne peuvent être pris 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.

Ces règlements doivent être conformes aux lois et aux règlements pris en application de l'article 45. ».

Selon le principe de la hiérarchie des normes, des actes juridiques sont adoptés en ordre vertical à différents niveaux. Les niveaux inférieurs de la hiérarchie sont soumis à ceux des niveaux supérieurs. Voici la hiérarchie des normes sous forme d'un schéma :



²⁸ La Constitution a été révisée par les lois du 17 janvier 2023. Aujourd'hui ce sont les articles 128 et 129 qui prévoient la disposition citée ci-dessus.

L'ordre de la hiérarchie des normes est à respecter. Par contre, l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution tel qu'il était en vigueur au moment de la pandémie ²⁹, prévoyait une dérogation au principe de la hiérarchie des normes en cas de crise internationale :

« (4) En cas de crise internationale, de menaces réelles pour les intérêts vitaux de tout ou partie de la population ou de péril imminent résultant d'atteintes graves à la sécurité publique, le Grand-Duc, après avoir constaté l'urgence résultant de l'impossibilité de la Chambre des Députés de légiférer dans les délais appropriés, peut prendre en toutes matières des mesures réglementaires.

Ces mesures peuvent déroger à des lois existantes. Elles doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux.

La prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par une ou plusieurs lois votées dans les conditions de l'article 114, alinéa 2 de la Constitution, qui en fixe la durée sans que la prorogation ne puisse dépasser une durée maximale de trois mois.

Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.

La Chambre des Députés ne peut être dissoute pendant l'état de crise. ».

La Constitution prévoyait alors la possibilité de prendre des mesures par voie réglementaire en cas de crise et ces règlements peuvent même déroger à des lois existantes. Ceci s'explique par le fait qu'une création ou une modification d'une loi prend plus de temps, puisque la loi doit être adoptée par la Chambre des Députés. Le cas d'urgence en période de crise en 2020 ne permettait pas de perdre du temps.

Sous le régime de l'état de crise déclaré, la téléconsultation a été réglée sur 3 niveaux : 1) au niveau du règlement grand-ducal pris en temps de crise pour permettre le principe de la réalisation de l'acte par les professionnels de santé visés, 2) au niveau des règlements grand-ducaux portant la nomenclature des médecins, des médecins-dentistes et des sages-femmes pour leur permettre de réaliser des actes de téléconsultation à charge de l'assurance maladie-maternité et 3) au niveau des statuts de la Caisse nationale de santé, en vue de la fixation de taux de remboursement.

RETRAÇAGE HISTORIQUE AU NIVEAU DU CADRE NORMATIF PENDANT L'ÉTAT DE CRISE

En 2020, le Gouvernement était donc habilité à prendre des mesures en urgence. La prestation de téléconsultation a été mise en place dans ce cadre.

La mise en œuvre des premiers règlements grand-ducaux

La première étape porte sur l'introduction du premier règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Ce règlement imposait l'interdiction aux personnes de circuler sur les voies publiques, sauf à raison pour des cas spécifiques ainsi que la fermeture des établissements d'activités commerciales et artisanales qui accueilleraient un public.

Afin de garantir des soins et de l'aide aux citoyens, les activités des médecins restaient accessibles au public. Néanmoins, le Gouvernement favorisait la pratique de la téléconsultation par rapport à la consultation au cabinet. A ensuite été adopté le règlement grand-ducal du 28 avril 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de

²⁹ Depuis la pandémie, la Constitution a été révisée. Aujourd'hui, c'est l'article 48 de la Constitution qui prévoit une dérogation en cas de crise internationale.

mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, dont l'article 2 introduisait la possibilité au recours à la téléconsultation :

« Art. 2.

L'article 3 du même règlement est modifié comme suit :

1° Le paragraphe 6 est remplacé par la disposition suivante :

« (6) Les activités exercées en cabinet libéral relevant de la loi modifiée du 29 avril 1983 concernant l'exercice des professions de médecin, de médecin-dentiste et de médecin-vétérinaire ainsi que celles relevant de la loi modifiée du 26 mars 1992 sur l'exercice et la revalorisation de certaines professions de santé, respectivement de la loi modifiée du 14 juillet 2015 portant création de la profession de psychothérapeute, sont autorisées à condition que la protection de la santé des patients, du personnel du cabinet médical et du prestataire de soins est assurée à tout moment et dans le respect des impératifs de santé publique imposés par la gestion de la pandémie du Covid-19.

Le recours à la téléconsultation est à privilégier lorsque l'état de santé du patient le permet.

Eu égard au risque particulier de contamination auquel sont exposées certaines professions de la santé du fait de la réalisation d'actes générant des aérosols, leur activité est subordonnée à l'utilisation d'équipement de protection individuelle adéquat. »³⁰.

L'implémentation des mesures au niveau de la nomenclature

La deuxième étape concerne la nomenclature.

Les nomenclatures sont des règlements grand-ducaux qui regroupent toutes les activités des professionnels de santé. Chaque profession de santé dispose de sa propre nomenclature afin de définir les actes que les professionnels peuvent prester à charge de l'assurance maladie³¹.

À côté des règlements grand-ducaux du 18 mars 2020 et du 28 avril 2020, les nomenclatures des médecins, des médecins-dentistes et des sages-femmes ont été adaptés par plusieurs règlements grand-ducaux afin d'y ajouter l'acte de la téléconsultation. Les tableaux affichés ci-dessous indiquent toujours : la dénomination de l'acte (1), son code (2), le coefficient (3) et son tarif (4) :

Médecins (Code « C45 »)

Pour les médecins, c'est le règlement grand-ducal du 17 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie, qui ajoute l'acte de la téléconsultation dans la nomenclature³² :

3)	Téléconsultation dans le cadre de l'épidémie COVID-19 selon les recommandations de la Direction de la santé, y compris, le cas échéant, l'établissement des prescriptions médicales ou de déclarations d'incapacité de travail	C45	11,08	47,30
		1	2	3
			4	

³⁰ Règlement grand-ducal du 28 avril 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. JO - no 337 du 28 avril 2020. (Article 2, point 1).

³¹ Article 65 du Code de la sécurité sociale.

³² Le tableau inséré est disponible sur : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/17/a159/jo> (consulté le 11/01/2024).

Médecins-dentistes (Code « DC45 »)

Pour les médecins-dentistes, le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins-dentistes pris en charge par l'assurance maladie, introduit l'acte de la téléconsultation dans la nomenclature ³³ :

1)	Téléconsultation dans le cadre de l'épidémie COVID-19 selon les recommandations de la Direction de la santé, y compris, le cas échéant, l'établissement des prescriptions médicales	DC45	6,33	33,90
			1	2
			3	4

Sages-femmes (Code « S45 »)

Concernant les sages-femmes, le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2018 arrêtant la nomenclature des actes et services des sages-femmes pris en charge par l'assurance maladie, rajoute l'acte de la téléconsultation dans la nomenclature ³⁴ :

1)	Téléconsultation dans le cadre de l'épidémie COVID-19 selon les recommandations de la Direction de la santé, y compris, le cas échéant, l'établissement des prescriptions médicales	S45	6,00	26,51
			1	2
			3	4

Les trois règlements grand-ducaux montrent qu'au début de la pandémie, la téléconsultation était limitée uniquement aux actes des médecins, des médecins-dentistes et des sages-femmes. Il est important de mentionner que le fait d'introduire ces actes dans les nomenclatures rend possible de se faire rembourser l'acte de la téléconsultation pour les médecins, les médecins-dentistes et les sages-femmes par l'assurance maladie.

L'implémentation des mesures au niveau des statuts de la Caisse nationale de santé

Le troisième volet touche les statuts de la Caisse nationale de santé.

Les statuts de la Caisse nationale de santé ont été modifiés lors de la séance de son Conseil d'administration du 25 mars 2020 ³⁵ pour financer à 100 % la téléconsultation des actes des médecins, des médecins-dentistes et des sages-femmes et ceci rétroactivement à partir du 16 mars 2020 :

« 1° Art. 35ter.

Dans le cadre de toute mesure édictée par le Ministère de la santé relative à l'épidémie de Coronavirus (COVID-19), l'assurance maladie prend en charge au taux de cent pour cent (100 %) :

- *la téléconsultation prévue au chapitre 1er de la section 3 de la première partie du tableau des actes et services du règlement grand-ducal modifiée du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie (position C45).*
- *la téléconsultation prévue au chapitre 7 de la première partie du tableau des actes et services du règlement grand-ducal modifiée du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins-dentistes pris en charge par l'assurance maladie (position DC45).*

³³ Le tableau inséré est disponible sur : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/18/a168/jo> (consulté le 11/01/2024).

³⁴ Le tableau inséré est disponible sur : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/rgd/2020/03/18/a169/jo> (consulté le 11/01/2024).

³⁵ Disponible sur : <https://legilux.public.lu/eli/etat/leg/st/2020/04/14/a283/jo> (consulté le 11/01/2024).

2° À l'article 64 est ajouté un nouvel alinéa 2 ayant la teneur suivante :

« Dans le cadre de toute mesure édictée par le Ministère de la santé relative à l'épidémie de Coronavirus (COVID-19), l'assurance maladie prend en charge au taux de cent pour cent (100 %) la téléconsultation prévue à la troisième partie du tableau des actes et services du règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2018 arrêtant la nomenclature des actes et services des sages-femmes pris en charge par l'assurance maladie (position S45). ».

RETRAÇAGE HISTORIQUE AU NIVEAU DU CADRE NORMATIF APRÈS L'ÉTAT DE CRISE

Abrogation des bases légales régissant l'état de crise

Prenant en compte les principes constitutionnels de la matière réservée à la loi et de la hiérarchie des normes développés ci-dessus, la procédure en dehors d'une crise internationale prévoit le respect de définir les grands principes dans une loi et seulement les détails dans un règlement grand-ducal ou dans un instrument normatif pris par un établissement public, tels que les statuts de la Caisse nationale de santé. La procédure en état de crise prévoit de prendre des mesures réglementaires qui peuvent déroger à une loi existante. Or, en dehors de l'état de crise, la procédure normale impose le respect des principes constitutionnels.

L'article 32, paragraphe 4, alinéa 4 de la Constitution³⁶ prévoyait que tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise. La fin de l'état de crise Covid-19 venait à échéance le 24 juin 2020 à minuit par le circulaire du Ministère de l'Intérieur du 24 juin 2020. Eu égard à cette fin, les bases légales, qui sont les règlements grand-ducaux du 18 mars 2020 et du 28 avril 2020, permettant le recours à la téléconsultation, sont abrogées.

Il ressort de mes recherches qu'il n'est pas clair quelle était la base légale de la téléconsultation après la fin de l'état de crise, voire le 24 juin 2020. Aucune loi, ni un nouveau règlement grand-ducal a été publié concernant le recours possible à la téléconsultation. Par contre les règlements grand-ducaux du 17 et 18 mars 2020 portant l'introduction de l'acte de la téléconsultation dans la nomenclature sont toujours en vigueur. Les dispositions quant aux articles 35ter et 64 des statuts de la Caisse nationale de santé concernant la prise en charge de la téléconsultation étaient aussi applicables selon les Codes de la sécurité sociale de 2021 et 2022. Voilà pourquoi la question se pose comment la Caisse nationale de santé a pu continuer le remboursement de l'acte de la téléconsultation sans avoir une base légale qui prévoit la possibilité de recourir à ce moyen de consultation ?

En 2023, le taux de prise en charge de l'acte de téléconsultation réglé par les statuts de la Caisse nationale de santé a été porté pour les sages-femmes à 88%, alors que pour les médecins et les médecins-dentistes le taux est resté inchangé à 100%.

Les ordonnances du Directeur de la santé

Au 22 juillet 2022, le site Internet de la Caisse nationale de santé a communiqué que suite à l'ordonnance du Directeur de la santé concernant les mesures sanitaires applicables aux soins de santé ambulatoires du 21 juillet 2022, le recours à la téléconsultation a été prolongé :

« La Direction de la santé vient de publier une nouvelle ordonnance concernant les mesures sanitaires applicables aux soins de santé ambulatoires. L'ordonnance s'applique à partir du 16.07.2022 et reste en vigueur jusqu'au 15.10.2022.

³⁶ Depuis la pandémie, la Constitution a été révisée. Aujourd'hui, c'est l'article 48 de la Constitution qui prévoit une dérogation en cas de crise internationale.

La CNS dispose donc de la base légale pour pouvoir rembourser les actes de téléconsultations à partir de cette date.

Elle tient à préciser que la Direction de la santé a donné des recommandations par rapport à cette pratique en précisant qu'il s'agit d'une pratique médicale qui doit satisfaire aux mêmes exigences de qualité que l'exercice médical en présentiel, sauf pour ce qui concerne l'examen physique, et que le patient doit être connu du professionnel de santé téléconsultant parce qu'une consultation physique a eu lieu au cours des 12 derniers mois précédant la téléconsultation. »³⁷.

Les ordonnances du Directeur de la santé dans le cadre de la crise sanitaire liée à Covid-19 peuvent être consultées sur le site de la santé publique³⁸. L'article 1^{er} de l'ordonnance du 21 juillet 2022 prévoit que : « (1) Pour les domaines et situations dans lesquels la téléconsultation est possible, il y a lieu de privilégier cette pratique. La téléconsultation répond aux règles spécifiques en vigueur. ». Son préambule renvoie sur l'article 10 de la loi du 21 novembre 1980 portant organisation de la « Direction de la santé ».

La loi du 21 novembre 1980 portant organisation de la « Direction de la santé » prévoit à son article 10³⁹ un droit particulier au médecin de la Direction de la santé :

« Art. 10. Lorsqu'il s'agit de prévenir ou de combattre des maladies contagieuses ou des contaminations, le médecin de la Direction de la santé a le droit d'édicter lui-même, sous forme d'ordonnance, les mesures d'urgence qu'il juge nécessaire à l'exception d'une mesure d'hospitalisation forcée. Ces mesures sont portées à la connaissance des intéressés :

a) s'il s'agit d'une mesure collective, par voie de publication dans la presse écrite et audiovisuelle ;

b) s'il s'agit d'une mesure individuelle, par une notification à personne faite par voie administrative.

Elles doivent être immédiatement exécutées nonobstant recours.

Au besoin, l'exécution est assurée par des agents de la force publique.

Les mesures prises par le médecin de la Direction de la santé sont communiquées sans délai au directeur de la santé qui les porte à la connaissance du ministre de la santé.

Celui-ci peut d'office rapporter ou modifier les mesures édictées par le médecin de la Direction de la santé.

Dans un délai de dix jours à partir de l'affichage, s'il s'agit d'une mesure collective, ou à partir de la notification à personne, s'il s'agit d'une mesure individuelle, un recours contre l'ordonnance du médecin de la Direction de la santé est ouvert à toute personne intéressée auprès du ministre de la santé. ».

L'article 10 est toujours en vigueur et reste inchangé jusqu'aujourd'hui selon le Code de la santé de 2023.

Plusieurs ordonnances ont été publiées pendant les années 2022 et 2023. La dernière ordonnance concernant la téléconsultation du 18 décembre 2023 s'applique à partir du 01.01.2024 et reste en vigueur jusqu'au 30.06.2024 inclus.

Grâce à diverses ordonnances de la Direction de la santé, les téléconsultations sont maintenues et remboursées par la Caisse nationale de santé. Surtout la dernière prolongation en 2023 nous fait estimer que le Gouvernement est favorable de continuer avec la pratique de la téléconsultation dans le futur puisque l'état de crise international n'est plus actuel. Il nous semble que les ordonnances s'avèrent d'un moyen utilisé pendant une phase transitoire vue que l'acte de la téléconsultation n'est pas encore intégré

³⁷ CAISSE NATIONAL DE SANTÉ. Reprise des téléconsultations, 2022. Disponible sur : <https://cns.public.lu/fr/actualites/2022/reprise-teleconsult.html> (consulté le 11/01/2024).

³⁸ Disponible sur :

<https://sante.public.lu/fr/espace-professionnel/recommandations/direction-sante/000-covid-19/000-ordonnances-directeur-sante.html> (consulté le 11/01/2024).

³⁹ Code de la santé, version du 1^{er} janvier 2024.

dans le système de santé luxembourgeois. Pourtant, plusieurs questions se posent : Est-ce que les ordonnances remplacent la base légale ? Qu'est-ce qu'il y avait comme base légale entre le 24 juin 2020, la fin de l'état de crise, et le 21 juillet 2022, l'ordonnance du Directeur de la santé ?

En janvier 2024, la Direction de la santé a confirmé que les ordonnances sont la seule base légale qui existe pour la téléconsultation en ce moment. Compte tenu des principes constitutionnels de la hiérarchie des normes et des matières réservées, développés ci-dessus, une révision du cadre légal s'impose dans le futur pour inscrire les principes de la téléconsultation dans la loi.

CHAPITRE 3 : MISE EN ŒUVRE PRATIQUE

CADRE PRÉCISANT DES RÈGLES SPÉCIFIQUES

Au début de la téléconsultation, les professionnels de santé ainsi que les patients se posaient de nombreuses questions concernant la bonne pratique et le fonctionnement de la téléconsultation. Afin de répondre aux questions et de cadrer un minimum l'application de la téléconsultation, des règles spécifiques relatives à la téléconsultation ont été élaborées ensemble par :

- le Ministère de la Santé,
- le Collège médical,
- le Conseil supérieur de certaines professions de santé,
- la Caisse nationale de santé,
- l'Agence nationale des informations partagées dans le domaine de la santé (Agence eSanté),
- l'Association des médecins et médecins-dentistes ainsi que
- l'Association luxembourgeoise des sages-femmes.

Les règles spécifiques s'adressent aux professionnels de santé ainsi qu'aux patients et sont consultables sur les sites des entités qui ont contribué à leurs élaborations ⁴⁰ :

Les règles spécifiques relatives à la téléconsultation dans le cadre de la pandémie Covid-19

La téléconsultation est une forme de pratique médicale comme les autres. Elle permet à un professionnel de santé de donner une consultation à distance par l'intermédiaire des technologies de l'information et de la communication.

Le dispositif de téléconsultation a été mis en place comme mesure d'urgence et il a été ouvert seulement aux médecins, médecins-dentistes et sages-femmes. Les téléconsultations doivent être exercées dans le strict respect du cadre précisé dans la circulaire du Ministère de la santé portant sur l'« *Organisation du système de santé en période de pandémie Covid-10* ».

Le professionnel de santé téléconsultant est libre de décider de la pertinence ou non du recours à la téléconsultation, son indépendance professionnelle reste entière. La téléconsultation est un acte médical à part entière qui se doit de répondre à toutes les exigences réglementaires et déontologiques normalement en vigueur.

Toute communication relative à des offres de soins faite dans le cadre de la téléconsultation doit strictement respecter les dispositions déontologiques qui s'appliquent aux professions de santé.

La téléconsultation remplace uniquement la consultation médicale. Il est donc interdit de facturer une téléconsultation au patient pour toute autre demande à distance du patient comme, par exemple, pour un renouvellement d'ordonnance ou encore une demande d'information générale.

Le patient doit être connu du professionnel de santé téléconsultant (p.ex. médecin de famille ou médecin traitant), idéalement du fait qu'une consultation physique a eu lieu au cours des 12 derniers mois précédant la téléconsultation. Des exceptions par rapport à la période de 12 mois sont acceptées pour éviter des déplacements non nécessaires des patients.

Le professionnel de santé doit s'assurer que le patient téléconsultant a bien compris toutes les informations qui lui auront été transmises, ainsi que toutes les prescriptions et recommandations faites.

⁴⁰ CAISSE NATIONALE DE SANTÉ. *Téléconsultation et déontologie*, 2020. Disponible sur : <https://cns.public.lu/fr/actualites/2020/teleconsultation-deontologie.html> (consulté le 11/01/2024).

LA MISE EN APPLICATION PRATIQUE DE LA TÉLÉCONSULTATION AU LUXEMBOURG PENDANT LA PANDÉMIE DE COVID-19

L'outil technologique : plateforme « eConsult »

Mandat du Gouvernement

En 2020, l'Agence eSanté a été mandatée par le Gouvernement pour mettre en place un outil technologique afin de garantir la pratique de la téléconsultation. Le site internet de l'Agence eSanté explique : « *Afin de faciliter l'accès aux soins et à l'aide médicale aux citoyens tout en limitant leurs déplacements, le Gouvernement a mandaté l'Agence eSanté de mettre en place un système de téléconsultation global*⁴¹ ». En conséquence, l'Agence eSanté a créé la plateforme de téléconsultation « eConsult ». Il s'agit d'un service national de téléconsultation qui est simple, sécurisé et gratuit pour tous les citoyens.

Fonctionnement de la plateforme « eConsult »

Le fonctionnement de la plateforme est le suivant : Tout d'abord, le patient doit se connecter sur la plateforme « eConsult ». Ensuite, il choisit un rendez-vous auprès d'un médecin à l'aide de son calendrier visible. Une fois le rendez-vous choisi, le patient doit créer un compte patient. Si le médecin accepte le rendez-vous, le patient reçoit un lien par email par lequel il peut entrer dans la session de la téléconsultation avec son médecin. Le patient reçoit aussi un rappel du rendez-vous par SMS un quart d'heure avant le rendez-vous. Toutefois, le médecin n'est pas obligé d'accepter la demande du rendez-vous. En cas d'empêchement, le patient reçoit une notification du refus et doit se connecter à nouveau à la plateforme afin de demander un nouveau rendez-vous. La téléconsultation se déroule soit par audio, soit par vidéo. La plateforme dispose d'une fonctionnalité de partager des documents via un chat pendant la téléconsultation. Cette fonctionnalité est pratique, par exemple, pour l'affichage des résultats de laboratoire ou des images d'une radiographie. Lorsque la téléconsultation est terminée, le patient peut consulter tous les documents du médecin sur la plateforme « eConsult », à savoir :

- le mémoire d'honoraires,
- le certificat médical,
- la prescription des médicaments et
- la prescription des analyses laboratoires.

En même temps, les documents sont aussi envoyés à l'adresse email personnelle du patient.

Le remboursement et la prescription des médicaments

Le remboursement se fait par après comme d'habitude : il faut toujours envoyer la facture avec la preuve du paiement à la caisse de maladie compétente. En ce qui concerne la prescription des médicaments, celle-ci est envoyé directement à la pharmacie sélectionnée par le patient avec le médecin lors de la téléconsultation. Le patient reçoit une copie de la prescription qui lui donne aussi la possibilité d'aller dans une autre pharmacie que celle choisie avec le médecin. Le patient n'est donc pas obligé d'aller dans la pharmacie comme convenu avec son médecin.

La plateforme « eConsult » : une obligation ?

Il est important de noter que même si le Gouvernement a mandaté l'Agence e Santé de créer la plateforme eConsult, il n'est pas obligatoire d'utiliser cet outil afin de faire une téléconsultation. Il s'agit d'une simple recommandation, comme l'article 1er du règlement grand-ducal du 15 décembre 2020

⁴¹ AGENCE ESANTÉ. Disponible sur : <https://www.esante.lu/portal/fr/infos-e-sante/services-esante-pour-les-patients-187-226.html> (consulté le 11/01/2024).

modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie l'indique :

« Le recours à la téléconsultation se fait préférentiellement par l'utilisation de l'outil de l'Agence e-Santé avec visiophonie. ⁴² ».

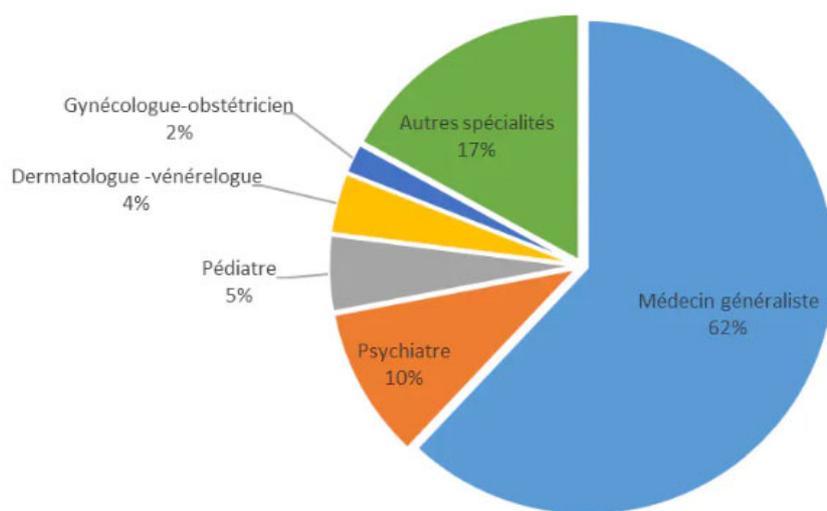
Statistiques sur la plateforme

La plateforme « eConsult » reste disponible aujourd'hui et accessible pour les citoyens. Elle a connu plusieurs évolutions depuis sa première mise en opération en mars 2020. Divers articles de presse nous donnent un aperçu sur la statistique de l'utilisation de la plateforme « eConsult ». Au 30 septembre 2022, la presse L'essentiel tire un premier bilan sur la réalisation de la téléconsultation avec le service « eConsult » :

« 15.132 téléconsultations ont été réalisées au total, précise la porte-parole de l'agence nationale chargée des informations partagées dans le domaine de la santé. 3.108 professionnels de santé ont accepté le service. Parmi eux, 750 sont actifs aujourd'hui. 10 750 patients ont déjà testé la plateforme de téléconsultation eConsult depuis son lancement en mars 2020. ⁴³ ».

La plateforme « eConsult » a été déployée par différents professionnels de santé. Il ne s'agit pas uniquement des médecins généralistes, des médecins-dentistes ou des sages-femmes, même si 62% des professionnels de santé concernent les médecins :

Répartition de l'usage de eConsult par spécialité



⁴² Règlement grand-ducal du 15 décembre 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie. JO – no 1010 du 17 décembre 2020. (Article 1^{er}, alinéa 1^{er}, point 3).

⁴³ L'ESSENTIEL. Plus de 10 000 patients ont déjà testé la téléconsultation, 2022. Disponible sur : <https://www.lesessentiel.lu/fr/story/plus-de-10-000-patients-ont-deja-teste-la-teleconsultation-499217482692>. (consulté le 11/04/2024).

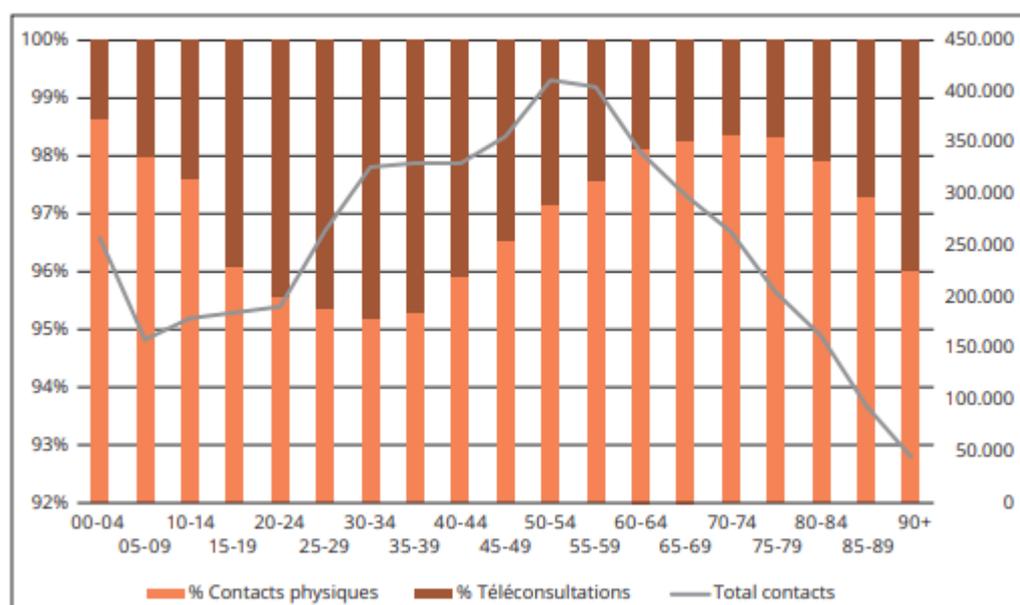
CHAPITRE 4 : STATISTIQUES

STATISTIQUES SUR LA TÉLÉCONSULTATION AU LUXEMBOURG

On peut constater que depuis l'année 2020, le nombre des téléconsultations connaît une baisse chaque année. Ceci s'explique par le fait de la contamination en 2020 causée par la pandémie Covid-19. Le rapport général de la sécurité sociale de 2022, élaboré par l'Inspection générale de la sécurité sociale, renseigne les chiffres exacts sur le nombre de téléconsultations réalisées, facturées et remboursées par la Caisse nationale de santé des années 2019 jusqu'à 2021 :

Contacts médicaux	2019	2020	2021
Total Patients	523 114	515 124	529 778
Variation en %	2,0%	-1,5%	2,8%
Total Contacts médicaux	4 958 724	4 294 924	4 806 121
Variation en %	1,8%	-13,4%	11,9%
dont contacts médicaux par téléconsultation	-	239 428	145 166
Variation en % sans contacts médicaux par téléconsultation	1,8%	-18,2%	9,0%
Moyenne contacts médicaux	9,5	8,3	9,1
Médiane contacts médicaux	7	6	7

Graphique 11: Répartition des contacts médicaux par groupe d'âge et type de contact en 2021



CHAPITRE 5 : PERSPECTIVES

LE FUTUR DE LA TÉLÉCONSULTATION?

La pandémie Covid-19 a été un catalyseur pour la question de la téléconsultation. En effet, le besoin, voire même l'urgence, de mettre en place très vite une solution de consultation à distance a généré des pistes de réflexion pour une nouvelle forme d'organisation des relations entre le médecin et son patient. La téléconsultation a prouvé ses avantages, mais elle demande à être inscrite dans un cadre légal qui détermine les conditions d'application.

Le Gouvernement est favorable à cette approche de vouloir continuer avec la possibilité au recours de la téléconsultation. Ainsi, on peut lire dans l'accord de coalition 2023-2028 sous l'intitulé de la télémédecine que :

« Le Gouvernement reconnaît le potentiel de la télémédecine en tant qu'élément essentiel du futur système de santé afin d'assurer aux patients des soins de meilleure qualité, plus efficaces et plus flexibles.

À cette fin, le Gouvernement établira un cadre légal clair pour la télémédecine, qui définira les directives déontologiques, les compétences nécessaires, l'accès aux données médicales et les prestations médicales autorisées. Le Gouvernement veillera également à ce que des tarifs soient prévus dans la nomenclature pour la télémédecine. Afin de pouvoir développer pleinement le potentiel de la télémédecine, le Gouvernement élargira les attributions des professionnels de la santé. ».

Il reviendra dès lors au législateur de mettre en place un cadre légal pour la télémédecine qui inclura certainement le volet de la téléconsultation.

CONCLUSION

Actuellement, la téléconsultation ne se trouve pas inscrite dans le cadre légal au Luxembourg. Contrairement au Luxembourg, d'autres pays, comme par exemple la France, la Belgique et l'Allemagne ont intégré la téléconsultation et le volet global de la télémédecine dans leur législation. Au Luxembourg, l'acte de la téléconsultation émergeait lors de la pandémie en 2020 en tant que mesure urgente dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

Le retraçage historique et les statistiques des dernières années montrent que la téléconsultation continue toujours d'être appliquée sur le terrain depuis son apparition en mars 2020, même après la fin de la pandémie Covid-19. Les statistiques montrent bien que la pratique de la téléconsultation diminue néanmoins année par année. Pourtant il faut constater que la question de la base légale de ce nouvel acte n'est pas transparente pendant les années 2020 et 2023 et qu'elle reste à clarifier pour le futur.

Dans la mesure où la téléconsultation reste un mode de consultation encore appliqué aujourd'hui, il est impératif d'inscrire cette pratique au niveau législatif, volonté affirmée par le nouveau gouvernement qui s'engage à élaborer un cadre légal pour la télémédecine ⁴⁴.

⁴⁴ Selon l'accord de coalition 2023-2028.

BIBLIOGRAPHIE

- Accord de coalition 2023-2028
- Inspection générale de la sécurité sociale, Code de la sécurité sociale 2020, 2021, 2022 et 2023
- Inspection générale de la sécurité sociale, Droit de la sécurité sociale 2023
- Inspection générale de la sécurité sociale, Rapport générale de la sécurité sociale 2020, 2021 et 2022
- Journal officiel du Grand-duché de Luxembourg :
 - La loi du 21 novembre 1980 portant organisation de la direction de la santé
 - Règlement grand-ducal du 17 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie
 - Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.
 - Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins-dentistes pris en charge par l'assurance maladie
 - Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 27 octobre 2018 arrêtant la nomenclature des actes et services des sages-femmes pris en charge par l'assurance maladie
 - Règlement grand-ducal du 28 avril 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19
 - Règlement grand-ducal du 15 décembre 2020 modifiant le règlement grand-ducal modifié du 21 décembre 1998 arrêtant la nomenclature des actes et services des médecins pris en charge par l'assurance maladie
- JUSTEL - Arrêté royal insérant un chapitre XI dans l'annexe à l'arrêté royal du 14 septembre 1984 établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, et abrogeant certaines mesures temporaires de l'arrêté royal n° 20 du 13 mai 2020 portant des mesures temporaires dans la lutte contre la pandémie COVID-19 et visant à assurer la continuité des soins en matière d'assurance obligatoire soins de santé
- Légifrance, Code de la santé publique 2023 et 2024
- Ministère d'état – Service central de la législation, Code de la santé 2020, 2021, 2022 et 2023
- Statuts de la Caisse nationale de santé
- Site internet de la Caisse nationale de santé
- Site internet du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale
- Site internet de l'Inspection générale de la sécurité sociale
- Site LEGILUX, Constitution, Version consolidée applicable au 01/07/2023
- Dictionnaire LeRobert
- Site internet de l'Agence nationale des informations partagées dans le domaine de la santé
- Site internet de la santé public
- Site Internet du Ministère de la santé et de la prévention
- Site Internet de la Haute autorité de santé
- Site Internet de l'Institut national d'assurance maladie-invalidité

- Site Internet de la société Omnidoc
- Site Internet - Portail national d'information pour les personnes âgées et leurs proches
- Site Internet de la vie publique
- Site Internet de la « Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) »
- Sozialgesetzbuch (SGB) Fünftes Buch (V) – Gesetzliche Krankenversicherung - (Artikel 1 des Gesetzes v. 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477)
- Graphique : Répartition de l'usage de eConsult par spécialité : L'essentiel, 2022, *Plus de 10 000 patients ont déjà testé la téléconsultation*