

Projet de loi

portant création de l'établissement public « Laboratoire National de Santé » et modifiant:

- **la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu;**
- **la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales;**
- **la loi modifiée du 15 juin 1994 relative à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses;**
- **la loi modifiée du 13 janvier 1997 relative au contrôle de l'utilisation et de la dissémination des organismes génétiquement modifiés;**
- **la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public;**
- **la loi modifiée du 24 décembre 2002 relative aux produits biocides;**
- **la loi du 3 août 2005 relative à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses.**

Avis du Conseil d'Etat

(24 avril 2012)

Par dépêche du 12 juillet 2011, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre de la Santé. Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, une fiche d'évaluation d'impact, une fiche financière ainsi que l'avis de la Confédération générale de la fonction publique et de l'Association du personnel du Laboratoire national de santé.

Par dépêche du 30 mars 2012, le Premier Ministre a communiqué au Conseil d'Etat, comme suite à sa demande du 3 février 2012, le relevé visé à l'article 20 du projet de loi.

Considérations générales

Avec le projet de loi sous avis, les auteurs veulent procéder à une décentralisation des services actuellement prestés par l'administration étatique « Laboratoire national de santé » régie par la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant réorganisation de l'Institut d'hygiène et de santé publique et changeant sa dénomination en laboratoire national de santé.

La mutation en établissement public est motivée par une adaptation à des besoins d'organisation et de fonctionnement qui ne peuvent être couverts par le Laboratoire national de santé sous sa forme actuelle. Ainsi,

les auteurs du projet de loi estiment que les défis de modernisation et d'adaptation du Laboratoire national de santé sont tellement spécifiques qu'ils ne peuvent trouver de solution satisfaisante dans le cadre actuel, et précisent que « la situation concurrentielle avec des instituts privés tant nationaux qu'internationaux, la difficulté voire l'impossibilité de recruter des spécialistes de haut niveau, non disponibles au Luxembourg, la nécessité d'adapter des formes de travail et d'organisation atypiques afin de pouvoir répondre à l'aspiration légitime des patients de disposer de résultats d'analyses endéans les meilleurs délais, exigent un cadre de fonctionnement plus adapté. La transformation en un établissement public est dès lors nécessaire pour pouvoir assurer tant aux patients qu'aux clients un service performant et à la pointe du progrès scientifique. »

Les auteurs du projet de loi citent dans leur exposé des motifs l'instruction du Gouvernement en conseil du 11 juin 2004 ayant pour objet de fixer une ligne de conduite et des règles générales en matière de création d'établissements publics, qui a visiblement été inspirée par l'étude sur le rôle de l'Etat au Luxembourg, élaborée par André Roux et Guy Scoffoni sur demande du Gouvernement luxembourgeois en juin 2003. Cette étude a reconnu dans la création d'établissements publics l'avantage de « conférer une plus grande souplesse à la gestion publique en accordant une certaine autonomie tant administrative que comptable et financière à un service public. Il peut s'agir aussi d'offrir des conditions de travail et de rémunération plus attractives au personnel que dans l'administration de l'Etat tout en évitant de recruter de nouveaux fonctionnaires et en donnant plus de latitude au dirigeant de l'établissement public pour choisir ses collaborateurs. D'autres motivations peuvent aussi exister, permettre un meilleur contrôle des résultats et une amélioration de la performance par une gestion individualisée ou encore permettre l'association des usagers ou des personnels à la gestion d'un service public. »

Il ressort de l'objet que le projet de loi entend donner au nouvel établissement public que les missions que celui-ci reprendra de l'administration étatique sont à la fois des missions générales de santé publique et des activités analytiques où il entre en concurrence directe avec des laboratoires d'analyses médicales hospitaliers et extra-hospitaliers, internationaux mais surtout nationaux.

L'exposé des motifs des auteurs distingue ainsi parmi les missions:

- l'étude des problèmes d'épidémiologie, d'hygiène;
- la participation active à la politique sanitaire du pays et à la médecine humaine en général;
- l'assurance d'un nombre d'analyses spéciales difficilement réalisables ou accessibles par d'autres laboratoires du pays;
- des activités dans le domaine du contrôle des médicaments et du contrôle des denrées alimentaires;
- l'assurance d'analyses toxicologiques;
- un certain nombre de prestations analytiques de biologie clinique de routine.

C'est surtout dans ce dernier domaine que le Laboratoire national de santé devra affronter la concurrence d'autres prestataires actifs sur le marché.

Les missions du Laboratoire national de santé en tant qu'établissement public s'inscrivent dans le rôle spécifique que remplit l'Etat dans le domaine de la protection de santé des citoyens. Dans son avis du 31 octobre 2001 sur le rôle de l'Etat, le Conseil économique et social retient à cet égard la garantie d'accès à une médecine de qualité à tous les patients, indépendamment des ressources disponibles, notamment en s'assurant d'une couverture des besoins de la population par l'offre suffisante de fournisseurs de soins.

Le Conseil d'Etat conçoit que le rôle de l'Etat dans le domaine de la protection de la santé des citoyens ne se limite pas à l'organisation, au développement et à la surveillance des structures sanitaires du pays, mais qu'il peut également prévoir la mise en place de structures qui fournissent des prestations de soins de santé au sens large. Si le principe de subsidiarité devra orienter la définition des missions étatiques, y compris celles des établissements publics dans le domaine de la santé, leur périmètre d'action ne devrait pas être confiné par une interprétation restrictive de ce principe. La subsidiarité joue notamment dans les secteurs où la couverture par le secteur privé est défaillante. Dans le cas du Laboratoire national de santé, il s'agira de couvrir les « analyses spéciales difficilement réalisables ou accessibles par d'autres laboratoires du pays », en d'autres mots délaissés par ces acteurs par manque de rentabilité.

Les missions prévues pour le Laboratoire national de santé pourront également englober des activités analytiques de « routine » pour lesquelles le Laboratoire national de santé sera un prestataire parmi d'autres. Cette confrontation à la libre concurrence devrait faciliter auprès des responsables de l'établissement le développement d'un esprit de compétitivité facilitant la recherche de l'efficacité et de la satisfaction des clients. Il est évident qu'à ce titre, le Laboratoire national de santé ne peut pas continuer à être doté de prérogatives de contrôle dans un secteur où il est lui-même producteur de prestations. Ainsi, en tant que personne morale de droit public gérée dans les formes et d'après les méthodes de droit privé, prestataire d'analyses de biologie médicale, le Laboratoire national de santé exploitera un laboratoire d'analyses médicales aux termes de la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales.

En ce qui concerne les autres missions de santé publique (étude des problèmes d'épidémiologie, d'hygiène, participation active à la politique sanitaire du pays et à la médecine humaine en général, activités dans le domaine du contrôle des médicaments et du contrôle des denrées alimentaires...), le Conseil d'Etat approuve que ces activités opérationnelles importantes dans le domaine de la santé publique continueront à être confiées par la loi à un institut qui de par son statut d'établissement public sera sous la tutelle de l'Etat plaçant ce dernier dans une position lui permettant de surveiller de près le fonctionnement du territoire.

Le législateur a dès à présent déjà confié plusieurs des missions de l'Etat dans le domaine de la santé à des établissements publics. L'inventaire des lois ayant porté création d'un établissement public comporte ainsi:

- la loi modifiée du 10 décembre 1975 créant un établissement public dénommé Centre hospitalier de Luxembourg, groupant la maternité

Grande-Duchesse Charlotte, la clinique pédiatrique fondation Grand-Duc Jean et Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte et l'Hôpital municipal;

- la loi modifiée du 18 décembre 1987 organisant le centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains;
- la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé « centre hospitalier neuropsychiatrique »;
- la loi du 19 décembre 2003 portant création de l'établissement public « Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation »;
- la loi du 20 avril 2009 portant création de l'établissement public « Centre Hospitalier du Nord ».

Dans le domaine de la recherche en santé, il convient de citer également la loi du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg et, au sens plus large, le règlement grand-ducal du 18 avril 1988 portant création d'un centre de recherche public auprès du Laboratoire national de santé.

L'étude précitée d'André Roux et de Guy Scoffoni sur le rôle de l'Etat au Luxembourg garde son actualité en faisant état d'une grande diversité du statut du personnel des établissements publics et de la composition de leurs organes de direction, tout comme de leurs modalités de contrôle. Elle évoque le risque que la multiplication des établissements publics entraîne une perte de contrôle de l'Etat sur des activités de service public, une dilution et une dispersion des responsabilités. Aussi les auteurs de l'étude préconisent-ils que le conseil d'administration devrait dans tous les cas comporter une majorité de représentants désignés par l'Etat et qu'un contrôle de performance devrait être introduit sur base d'un contrat d'objectifs pluriannuels entre le ministère de tutelle et l'établissement public.

Selon le Conseil d'Etat, il est dans cet ordre d'idées difficilement concevable que la conversion de statut libère les services concernés de leur obligation de continuer à participer au rôle de l'Etat dans le domaine qui les concerne. La multiplication des établissements publics dans le domaine de la santé exige aux yeux du Conseil d'Etat un recadrage dans la composition des organismes gestionnaires de ces établissements publics actifs dans un même domaine, afin d'assurer une certaine cohérence dans les stratégies développées par ces différents établissements publics, de favoriser des synergies par une démarche en réseau en évitant les redondances et de diminuer le risque de diluer les responsabilités par une hétérogénéité excessive. Dès lors, il propose de recourir à un quota de responsables d'autres établissements publics dans l'organisme gestionnaire de l'établissement public à créer.

Il y a lieu de préciser dans l'avenir le statut du Centre de recherche public de la santé (CRP-Santé) et ses relations avec le Laboratoire national de santé. Le CRP-Santé a été érigé en établissement d'utilité publique par le règlement grand-ducal du 18 avril 1988 portant création d'un centre de recherche public auprès du Laboratoire national de santé. Ses statuts annexés à ce même règlement grand-ducal prévoient qu'il peut être attaché administrativement au Laboratoire national de santé. La loi de 1988 prévoit dans son article 7 que les centres de recherche publics sont des

établissements publics. Depuis la révision constitutionnelle de 2004, la création, l'organisation et l'objet d'établissements publics sont réservés à la loi en vertu de l'article 108*bis* de la Constitution.

La relation entre le ministre ayant la Santé dans ses attributions et le Laboratoire national de santé s'articulera, selon les auteurs, à trois niveaux différents:

- le ministre propose six membres du conseil d'administration;
- le ministre est l'autorité de tutelle de l'établissement;
- le ministre conclut avec l'établissement des conventions pluriannuelles.

Le Gouvernement en conseil, dont le ministre fait partie, intervient en statuant sur les conventions pluriannuelles à conclure, l'approbation des comptes, la décharge à donner au conseil d'administration, les emprunts et les garanties, l'organigramme, la grille et le nombre des emplois ainsi que les conditions et modalités de rémunération, les indemnités des membres du conseil d'administration et du conseil scientifique.

Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu d'adapter les attributions des deux tutelles ainsi déterminées afin de conférer au conseil d'administration l'autonomie de gestion requise pour pouvoir atteindre ses objectifs. Ainsi, les conventions sont le résultat d'une négociation entre l'organisme gestionnaire et le ministre; il est difficilement concevable que l'adoption de ces conventions par le conseil d'administration soit soumise à l'approbation du Gouvernement en conseil. Si les auteurs sont d'avis que la négociation des conventions doit faire l'objet d'une approbation par le Gouvernement en conseil, cette approbation pourrait être recherchée par le ministre avant la conclusion de la convention.

En ce qui concerne le financement du futur établissement, les auteurs du projet de loi estiment qu'à court terme « il est évident que la part des ressources provenant du budget de l'Etat constituera la principale source de financement », avec une dotation financière annuelle de base, d'une part, et des contributions financières annuelles qui seront probablement conditionnées par les conventions pluriannuelles, d'autre part.

Examen des articles

Observation préliminaire

Dans la mesure où les propositions du Conseil d'Etat quant aux modifications à apporter au dispositif du projet de loi sous revue trouveraient l'accord des auteurs du texte, il y aurait lieu d'adapter les renvois contenus dans les différents articles.

Article 1^{er}

Les auteurs prévoient de considérer le Laboratoire national de santé comme un établissement public scientifique. Or, l'article 108*bis* de la Constitution ne connaît que la seule notion d'établissement public. Là où la

Constitution ne différencie pas, il ne revient pas à la loi de ce faire, d'autant plus qu'une telle distinction n'apporte aucune plus-value juridique (cf. avis du Conseil d'Etat du 6 décembre 2005 (doc. parl. n° 5465⁷)). Dès lors, l'adjectif « scientifique » est à supprimer dans la première phrase du premier paragraphe de l'article 1^{er}.

Comme l'établissement jouit de l'autonomie administrative et est géré dans les formes et d'après les méthodes du droit privé, il n'est pas nécessaire de spécifier qu'il peut « notamment conclure des conventions avec l'Etat ainsi qu'avec des personnes physiques ou morales privées, et peut s'associer à des partenaires des secteurs public ou privé, personnes physiques ou morales ». La dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 1^{er} peut donc être supprimée.

Article 2

Cet article détermine l'objet de l'établissement public. Le Conseil d'Etat note que les auteurs du projet de loi précisent dans le commentaire des articles que la description des missions est formulée de façon générale, afin de permettre l'adaptation au fil du temps aux besoins et opportunités.

Dans leur exposé des motifs, les auteurs mentionnent que le Laboratoire national de santé « accueillera aussi en son sein le volet analytique de l'activité actuellement au niveau du laboratoire de la division de la radioprotection ». Il faudra donc veiller à couvrir également ces activités par l'objet prévu dans la loi.

Selon le Conseil d'Etat, il faut éviter des éléments superflus dans la description des missions. Or, la disposition du paragraphe 4 est redondante avec celle du paragraphe 1^{er}; par ailleurs, il n'est pas nécessaire de mentionner explicitement dans la loi comme au paragraphe 3 la faculté de collaboration avec des centres de recherche et établissements d'enseignement au Luxembourg et à l'étranger.

Le Conseil d'Etat propose dès lors de donner à l'article 2 le libellé suivant:

« **Art. 2.** (1) L'établissement a pour objet:

- de développer des activités analytiques et d'expertise scientifique liées à la prévention, au diagnostic et au suivi des maladies humaines;
- d'assurer le rôle d'un laboratoire national de contrôle ou de référence;
- d'assurer des missions à caractère médico-légal.

(2) L'établissement contribue au développement, à l'harmonisation et à la promotion des méthodes et techniques de laboratoire, en étroite collaboration avec les laboratoires d'analyse du pays et de l'étranger.

(3) Dans le cadre de ses attributions, l'établissement développe des activités de recherche et d'enseignement. »

Article 3

Cet article introduit la notion de conventions pluriannuelles, d'une part, avec le ministre de tutelle, d'autre part, avec le ministre ayant la Justice dans ses attributions.

Si le Conseil d'Etat adhère à l'approche de lier les objectifs en matière de santé publique confiés à l'établissement public à un contrat d'objectifs et de moyens, il estime que cette convention ne peut pas définir les grands axes de développement des missions d'intérêt général de l'établissement. En effet, si l'objet de l'établissement public est déterminé de façon restrictive par la loi, les grands axes de développement de cet objet doivent être inscrits dans le plan stratégique de l'établissement qui est à fixer par le conseil d'administration et à soumettre à l'approbation du ministre de tutelle et ne doivent donc pas être fixés par voie conventionnelle.

Il y a donc lieu de formuler le paragraphe 1^{er} de l'article 3 comme suit:

« (1) L'établissement conclut avec le ministre une convention pluriannuelle qui détermine des objectifs précis à atteindre dans l'intérêt de la santé publique. Cette convention porte sur les délais et modalités d'exécution de ces missions, les ressources matérielles et humaines à y affecter, ainsi que sur les modalités de financement de ces missions. »

Article 4

Cet article a trait à la composition du conseil d'administration. Si le Conseil d'Etat peut suivre les auteurs lorsqu'ils prévoient de faire proposer des membres du conseil d'administration par les ministres ayant respectivement la Santé, la Recherche publique et la Justice dans leurs attributions, domaines directement visés par l'objet de l'établissement public, il ne voit pas de raisons particulières pourquoi le ministre ayant l'Economie dans ses attributions puisse disposer de la même faculté, plutôt que par exemple les ministres ayant respectivement les Finances, l'Environnement ou encore l'Enseignement supérieur dans leurs attributions. De même, il n'y a pas lieu de prévoir dans le conseil d'administration un membre qui assisterait irrégulièrement aux réunions du conseil d'administration uniquement lorsqu'il traite des missions de médecine légale (article 4, paragraphe 1^{er}, troisième tiret). Le Conseil d'Etat est à se demander comment la disposition sous revue sera mise en œuvre. Est-ce que ledit membre assiste à l'intégralité des réunions traitant entre autre des missions visées à l'article 2(1), alinéa 2, ou seulement sélectivement pour les points traitant des missions visées à cet article? Est-ce que ce membre est par conséquent un membre à part entière du conseil d'administration, ou est-ce que ses droits et obligations sont strictement limités au domaine visé par l'article 2(1), alinéa 2? Le Conseil d'Etat ne saurait marquer son accord à cette disposition prévoyant un organe gestionnaire à géométrie variable. Une telle personne pourrait assister en tant qu'expert de manière ponctuelle aux réunions du conseil d'administration, avec voix consultative.

Quant au sixième tiret du paragraphe 1^{er} de l'article 4, le Conseil d'Etat propose de faire figurer la deuxième partie de ladite disposition à

l'endroit des dispositions transitoires reprises à l'article 23 du présent projet, sous un paragraphe 3 nouveau.

Le Conseil d'Etat renvoie à ses observations faites à l'endroit des considérations générales en ce qui concerne la collaboration plus étroite entre établissements publics actifs dans le domaine de la santé et qui devrait se répercuter dans la composition du conseil d'administration.

Il propose dès lors de donner aux paragraphes 1^{er} et 2 de l'article 4 le libellé suivant:

« (1) L'établissement est administré par un conseil d'administration qui comprend neuf membres, dont un président et un vice-président, nommés et révoqués par le Grand-Duc:

a) cinq membres sont proposés par le ministre en raison de leur expérience ou qualification dans le domaine général d'activité de l'établissement, dont au moins trois sont membres de l'organisme gestionnaire d'un autre établissement public actif dans le domaine de la santé;

b) un membre est proposé par le ministre ayant la Justice dans ses attributions en raison de son expérience ou de sa qualification dans le domaine de la médecine légale;

c) deux membres sont proposés par le ministre ayant la Recherche publique dans ses attributions, dont au moins un est membre de l'organisme gestionnaire d'un autre établissement public actif dans le domaine de la recherche;

d) un membre, représentant du personnel, est élu par scrutin direct et secret parmi tous les membres du personnel.

(2) Les membres du conseil d'administration sont nommés pour un terme de cinq ans, renouvelable. Un renouvellement partiel est effectué tous les deux ans et demi. Pour le premier ordre de sortie, un tirage au sort désigne les quatre membres dont le mandat prend fin après deux ans et demi. »

Aux yeux du Conseil d'Etat, le paragraphe 4 est superfétatoire, car redondant par rapport au paragraphe 1^{er} du texte qu'il propose dans la mesure où le Grand-Duc nomme et révoque les membres du conseil d'administration. Il n'y a pas lieu de prévoir expressément une révocation d'office pour les membres du conseil d'administration condamnés dans le cas de figure visé par les auteurs. Le paragraphe 4 sera dès lors à supprimer.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Le conseil d'administration prend, d'une manière générale, toutes les décisions, sous réserve d'approbation par le ministre de tutelle pour les actes limitativement énumérés par la loi. Comme l'établissement public jouit de

l'autonomie de gestion, les pouvoirs de tutelle sont de stricte interprétation et n'existent que dans les cas expressément et limitativement prévus par la loi portant création de l'établissement public.

Le projet de loi prévoit de soumettre certains actes pour approbation au ministre de tutelle, d'autres au Gouvernement en conseil. Selon le Conseil d'Etat, l'approbation du Gouvernement en conseil devra se limiter aux décisions qui ont une incidence directe sur le budget de l'Etat. Comme le Conseil d'Etat l'a recommandé à l'endroit des considérations générales, il y a lieu d'en exclure les conventions pluriannuelles conclues en application de l'article 3 dès lors qu'elles ont été signées par le ministre concerné agissant au nom du Gouvernement.

Le Conseil d'Etat propose de soumettre à l'approbation du ministre les décisions suivantes:

- la politique générale et le plan stratégique de l'établissement;
- le règlement d'ordre intérieur et l'organigramme;
- l'approbation du budget annuel;
- les acquisitions, aliénations et échanges d'immeubles et leur affectation, les conditions des baux de plus de neuf ans;
- les grands projets de travaux de construction, de démolition ou de transformation et les grosses réparations;
- l'engagement et le licenciement du directeur;
- l'organigramme, la grille et le nombre des emplois ainsi que les conditions et modalités de rémunération;
- les indemnités des membres du conseil d'administration et du conseil scientifique.

Il appartiendra au Gouvernement en conseil d'approuver les décisions suivantes:

- les comptes;
- les emprunts et les garanties.

Article 7

Cet article traite de la composition du conseil scientifique et du mandat de ses membres. Selon le Conseil d'Etat, il y a lieu de prolonger le mandat du conseil scientifique et de l'aligner à celui du conseil d'administration, qui est de cinq ans.

Articles 8 et 9

Sans observation.

Article 10

Il y a lieu de remplacer dans cet article l'expression « laboratoire » par celle d'« établissement ».

Le Conseil d'Etat suppose que les services sont des sous-entités des départements.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur la place du service d'assurance qualité dans l'organigramme de l'établissement. Vu l'importance de ce service pour l'établissement en question, il propose de le mettre directement sous l'autorité du directeur.

Par conséquent, le paragraphe 1^{er} prendrait la teneur suivante:

« (1) L'établissement est organisé en départements qui peuvent être subdivisés en services.

L'organigramme de l'établissement distingue des départements scientifiques dont il fixe les dénominations et un département administratif et financier qui assure les services généraux communs aux différents départements.

Le directeur est assisté par une cellule d'assurance qualité. »

Articles 11 et 12

Sans observation.

Article 13

Le Conseil d'Etat rappelle que la loi modifiée du 28 juin 1984 portant organisation de la profession de réviseur d'entreprises a été abrogée par la loi modifiée du 18 décembre 2009 relative à la profession de l'audit qui règle la profession du réviseur d'entreprises.

Il estime par ailleurs que la première phrase du paragraphe 2 est superflète, alors qu'une personne doit impérativement remplir les conditions de la loi précitée du 18 décembre 2009 pour exercer la profession de réviseur d'entreprises.

Les paragraphes 1^{er} et 3 de l'article sous revue n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat, sauf à préciser qu'il s'agit d'un « réviseur d'entreprises agréé », terme consacré à l'article 1^{er}, point 29, *sub a*) de la loi précitée du 18 décembre 2009.

Article 14

Sans observation particulière de la part du Conseil d'Etat, sauf à renvoyer son observation figurant à l'article 13 et à écrire « réviseur d'entreprises agréé ».

Article 15

Le Conseil d'Etat doit s'opposer formellement au libellé actuel du paragraphe 1^{er} de l'article sous examen qui est contraire aux principes de l'égalité devant la loi et de la charge fiscale tels qu'établis aux articles 10*bis* et 101 de la Constitution. En effet, le libellé actuel exonère le futur établissement public quasi totalement de toute charge fiscale, alors que l'exemption fiscale prévue pour d'autres établissements publics a une portée plus restreinte. La Cour constitutionnelle admet un traitement différencié des administrés à condition que la différence soit basée sur des critères objectifs, qu'elle soit rationnellement justifiée, adéquate et proportionnée au

but poursuivi. En l'espèce, l'inégalité de traitement n'est pas motivée au sens de la jurisprudence constitutionnelle.

Le paragraphe 1^{er} est dès lors à supprimer et l'article 15 du projet de loi est à reformuler comme suit en tenant compte des modèles existants en la matière¹:

« L'établissement est affranchi de tous impôts et taxes au profit de l'Etat et des communes, à l'exception des taxes rémunératoires, de la taxe sur la valeur ajoutée et sous réserve qu'en matière d'impôt sur le revenu des collectivités et de l'impôt commercial, l'établissement reste passible de l'impôt dans la mesure où il exerce une activité à caractère industriel et commercial.

L'établissement public peut demander la restitution de la retenue d'impôts sur le revenu des capitaux prévus à l'article 150 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. A cet effet, à l'article 150 de la loi précitée est complété par les termes, « le Laboratoire national de santé ».

Les actes passés au nom et en faveur de l'établissement sont exempts des droits de timbre, d'enregistrement, d'hypothèque et de succession.

Les dons en espèces faits à l'établissement sont déductibles comme dépenses spéciales conformément à l'article 109 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu. A cet effet, l'article 112, alinéa 1^{er}, numéro 1 de la loi précitée, est complété par l'ajout des termes suivants: « à l'établissement public « Laboratoire national de santé ». »

Article 16

Sans observation.

Article 17

Afin de favoriser un fonctionnement adéquat de l'établissement, la reprise du personnel selon le nouveau régime constitue un enjeu non négligeable, et des stipulations contractuelles encourageant cette conversion sont à prévoir. L'agencement des dispositions de l'article sous revue devrait refléter cette priorité, soulignant le principe d'option pour le nouveau statut. Ainsi, il est primordial que notamment le directeur et les autres membres du comité de direction soient directement engagés par le conseil d'administration et entièrement responsables devant lui. Pour le Conseil d'Etat, le paragraphe 2 de l'article 17 sous revue est en contradiction avec l'article 6 qui prévoit qu'il appartient au conseil d'administration de statuer sur l'engagement du personnel dirigeant du laboratoire; aussi demande-t-il la suppression de ce paragraphe.

Comme les dispositions du règlement grand-ducal du 10 février 1981 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel des cadres du Laboratoire national de santé devraient rester applicables aux agents des différentes carrières ayant opté pour le maintien

¹ Loi du 16 décembre 2011 portant réorganisation de l'établissement public nommé « Salle de concerts Grande-Duchesse Joséphine-Charlotte » et de la Fondation Henri Pensis.

de leur statut actuel, il convient de fournir dans l'article sous examen la base habilitante pour ces dispositions.

Le Conseil d'Etat souhaite rappeler dans ce contexte que le statut d'« ouvrier » n'existe plus depuis la loi du 13 mai 2008 portant introduction d'un statut unique pour les salariés du secteur privé.

Il peut s'accommoder du terme « ouvrier de l'Etat » dans la disposition légale régissant une mesure transitoire tout en insistant que ce libellé ne signifie aucunement la reconnaissance d'un statut qui serait distinct de celui d'un autre salarié – ancien « employé privé » – au service de l'Etat.

Le Conseil d'Etat propose donc de donner à cet article le libellé suivant:

« Art. 17. Les membres du personnel engagés comme fonctionnaires, employés ou ouvriers de l'Etat avant l'entrée en vigueur de la présente loi et actuellement en service auprès du Laboratoire national de santé sont repris par l'établissement suivant les modalités ci-après:

1° Les membres du personnel engagés comme fonctionnaires, fonctionnaires stagiaires, employés de l'Etat ou ouvriers de l'Etat, en service au Laboratoire national de santé à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, peuvent opter entre leur statut actuel et le nouveau régime établi par la présente loi. A cette fin, ils disposent d'un délai de trois mois après l'entrée en vigueur de la présente loi pour exprimer leur option par lettre recommandée au directeur de l'établissement. Les membres du personnel qui ne se sont pas valablement exprimés avant l'expiration de ce délai sont censés avoir opté pour le statut dont ils disposaient avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

2° Pour les membres du personnel engagés comme fonctionnaires, employés ou ouvriers de l'Etat avant l'entrée en vigueur de la présente loi et actuellement en service auprès du Laboratoire national de santé qui n'ont pas opté pour le nouveau régime établi par la présente loi, les lois ou règlements régissant leur statut restent applicables.

Les fonctionnaires obtiennent une nomination auprès de l'établissement au niveau des fonctions qu'ils occupent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, en conservant leur ancienneté de service et d'échelon acquis.

Les fonctionnaires stagiaires obtiennent une admission au stage dans leur carrière respective. Ils bénéficient d'une réduction de stage égale à la période de stage accomplie auprès de l'ancienne administration.

Les carrières sont soumises, en ce qui concerne les différentes fonctions qu'elles comportent, le nombre d'emplois, les fonctions de promotion ainsi que les conditions et la forme des nominations à la législation et à la réglementation en vigueur et applicables au fonctionnaire de l'Etat.

Le nombre des fonctions du cadre fermé et des grades de substitution est arrêté pour l'établissement au niveau du nombre des

emplois occupés au moment de la mise en vigueur de la présente loi. Les modifications législatives, apportées ultérieurement aux carrières, sont applicables aux agents précités de l'établissement.

Les membres du personnel engagés comme employés et ouvriers de l'Etat conservent leur statut actuel et les emplois et fonctions, fixés par leur contrat de travail originaire, qu'ils sont appelés à accomplir dans l'établissement.

Les conditions particulières d'admission, de nomination et de promotion du personnel n'ayant pas opté pour le nouveau régime qui ne sont pas fixées par la présente loi sont déterminées par règlement grand-ducal.

3° Nonobstant les dispositions contenues dans la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'Etat et concernant notamment la protection et la discipline, et celles contenues dans la loi modifiée du 27 janvier 1972 fixant le régime des employés de l'Etat et concernant notamment la résiliation du contrat, les décisions et interventions que les lois ou règlements régissant le statut de ce personnel attribuent au Gouvernement en conseil ou à un membre du Gouvernement sont prises respectivement soit par le ministre compétent, soit par le conseil d'administration.

4° L'établissement rembourse au Trésor les traitements, indemnités, salaires et charges sociales patronales des agents publics qui ont été avancés par l'Etat. »

Article 18

La première phrase a une allure plutôt descriptive et trouverait mieux sa place dans un commentaire des articles. Elle peut donc être supprimée.

En ce qui concerne le paragraphe 2, le Conseil d'Etat estime qu'il n'y a pas lieu de maintenir les pouvoirs et prérogatives d'officiers de police judiciaire pour certains agents du Laboratoire national de santé, ne serait-ce qu'à titre transitoire. Par quelle autorité seraient-ils chargés de rechercher et de constater des infractions aux lois visées au paragraphe 1^{er}, alors qu'ils sont en fonction auprès d'un établissement public? De surcroît, le maintien dans le chef des officiers de police judiciaire assermentés gardant un statut de fonctionnaire auprès du laboratoire des pouvoirs conférés par l'article 12 de la loi modifiée du 16 juillet 1984 relative aux laboratoires d'analyses médicales permettrait à des membres du personnel du Laboratoire national de santé d'effectuer des contrôles de police judiciaire dans un secteur où l'établissement qui les occupe figure parmi les prestataires à surveiller.

Article 19

L'article 3 de la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public précise notamment au quatrième tiret du paragraphe 2 que « les organismes, services et établissements publics autorisés à entreprendre, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche ainsi que de développement et de transfert technologiques visant à promouvoir le progrès scientifique ou l'innovation technologique » peuvent bénéficier des aides du Fonds.

Le projet de loi modifiant la loi modifiée du 31 mai 1999 portant création d'un fonds national de la recherche dans le secteur public; modifiant la loi modifiée du 12 août 2003 portant création de l'Université du Luxembourg (doc. parl. n° 6420) prévoit une adaptation de l'article 3 de la loi modifiée du 31 mai 1999 précitée.

Ainsi, il est prévu de remplacer notamment au paragraphe 2 les quatre tirets par les trois points suivants:

- a) les établissements publics pour lesquels la recherche constitue une mission légale;
- b) les organismes, services et établissements publics, entreprenant, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche;
- c) les associations et les fondations sans but lucratif régies par les dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1928 sur les associations et les fondations sans but lucratif entreprenant, dans les domaines qui les concernent, des activités de recherche.

Comme l'objet du Laboratoire national de santé inclut explicitement des activités de recherche, il fait partie des établissements publics pouvant bénéficier des aides du Fonds, que ce soit en vertu de l'actuel ou du futur paragraphe 2 de l'article 3.

L'article 19 est donc superfétatoire et il convient de la supprimer.

Article 20

Le paragraphe 2 de l'article 20 fait état d'un relevé de terrains qui figure à l'annexe du projet de loi. Ces terrains sont affectés à l'établissement sous la forme d'un bail emphytéotique pour un euro symbolique. Le Conseil d'Etat recommande de préciser que cette affectation se fait par l'Etat, propriétaire des terrains, et de donner à la première phrase du paragraphe 2 la teneur suivante:

« Les terrains inscrits au relevé joint en annexe, qui fait partie intégrante de la présente loi, sont affectés par l'Etat à l'établissement aussi longtemps que ceux-ci continueront d'être exploités par l'établissement dans l'intérêt de sa mission. »

Article 21

La proposition de texte fournie par le Conseil d'Etat à l'endroit de l'article 17 assure le maintien d'une base légale du règlement grand-ducal du 10 février 1981 déterminant les conditions d'admission, de nomination et de promotion du personnel des cadres du Laboratoire national de santé. L'alinéa 2 de l'article sous examen pourra dès lors être supprimé.

Le Conseil d'Etat rappelle que le principe du parallélisme des formes ne permet pas de se référer dans un texte de loi à un règlement grand-ducal. Aussi le Conseil d'Etat devra-t-il s'opposer formellement au maintien de l'article 21 dans sa forme actuelle.

Article 22

Le Conseil d'Etat propose de reformuler l'intitulé abrégé en tenant compte de l'intitulé du présent projet de loi. L'intitulé abrégé se lira comme suit:

*« Loi du ... portant création de l'établissement public
« Laboratoire national de santé » ».*

Article 23

Cette disposition s'inspire d'une disposition analogue dans la loi modifiée du 17 avril 1998 portant création d'un établissement public dénommé « centre hospitalier neuropsychiatrique » et ne donne pas lieu à observation.

Le Conseil d'Etat renvoie à son observation formulée à l'endroit du sixième tiret du paragraphe 1^{er} de l'article 4 du projet. Le paragraphe 3 nouveau de l'article 23 se lira dès lors comme suit:

« (3) La première élection du membre, représentant du personnel, au conseil d'administration se fait par scrutin direct et secret parmi tous les membres du personnel, et aura lieu au plus tard dans les trois mois qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi. »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 24 avril 2012.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Pour le Président,
La Vice-Présidente,

s. Viviane Ecker