

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 24 novembre 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;
- l'article 62 du Code de la sécurité sociale.

Avis complémentaire du Conseil d'Etat

(26 juin 2012)

Par dépêche du 25 mai 2012, le Président de la Chambre des députés a saisi le Conseil d'Etat d'une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la commission de la Santé et de la Sécurité sociale lors de sa réunion du 24 mai 2012. Au texte des amendements ont été joints un commentaire et, à titre indicatif, un texte coordonné du projet de loi.

Examen des amendements

Observation préliminaire

Le Conseil d'Etat propose d'écrire uniformément dans l'intitulé et dans le dispositif l'expression « Laboratoire national de santé » avec une initiale majuscule au premier substantif.

Amendement 1

Avec cet amendement, les auteurs suivent une proposition de texte du Conseil d'Etat. Cependant, contrairement au Conseil d'Etat, la commission parlementaire propose de réintroduire la précision que les missions de l'établissement public sont censées s'inscrire « dans l'intérêt de la santé publique ».

Tel que le texte est formulé, les activités analytiques et d'expertise scientifique liées à la prévention, au diagnostic et au suivi des maladies humaines devront donc se développer exclusivement dans le cadre de la santé publique. Le Conseil d'Etat rappelle que le champ d'action de la santé publique concerne des approches visant la santé de groupes ou de populations entières, tournées vers la collectivité. Il estime que, dès lors, l'activité de base que maintiendra selon les auteurs du projet de loi le Laboratoire national de santé pour garder une certaine routine dans l'exécution d'analyses devra se limiter à des programmes de santé publique. Il lui sera par conséquent impossible de développer, comme l'ont néanmoins désiré les auteurs du projet de loi dans leur exposé des motifs, outre les missions d'intérêt général, des missions complémentaires avec des partenaires nationaux ou internationaux, afin d'élargir son spectre d'action et d'augmenter sa compétitivité avec les autres acteurs dans le secteur d'analyses de laboratoire.

Le Conseil d'Etat a précisé dans son avis du 24 avril 2012 que « 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'efficience et de la satisfaction des clients ». C'est à cet égard que le Conseil d'Etat propose de maintenir le libellé de l'article 2 comme formulé dans son avis précité.

Amendements 2 et 3

Ces amendements ont trait à l'article 4 qui concerne le conseil d'administration. Les auteurs ont préféré ne pas suivre la proposition du Conseil d'Etat quant à la composition du conseil d'administration, qui visait à renforcer la collaboration entre établissements publics actifs dans le domaine de la santé. Il ressort du texte coordonné qu'en proposant un autre libellé pour le paragraphe 1^{er} tout en reprenant le libellé proposé par le Conseil d'Etat pour le paragraphe 2, les auteurs ont supprimé la disposition prévoyant que le conseil d'administration comprend un président et un vice-président et que ses membres sont nommés et révoqués par le Grand-Duc. Le cas échéant, le Conseil d'Etat propose de compléter la première phrase du paragraphe 1^{er} comme suit:

«L'établissement est administré par un conseil d'administration qui comprend onze membres, dont un président et un vice-président, nommés et révoqués par le Grand-Duc :».

Amendement 4

Cet amendement modifie l'article 6 conformément aux propositions du Conseil d'Etat et ne donne donc pas lieu à observation.

Amendement 5

Sans observation.

Amendement 6

Cet amendement supprime le paragraphe 2 de l'article 12 qui précise que l'établissement est soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme des concours financiers publics qui lui sont affectés. Selon la commission parlementaire, le contrôle de la Cour des comptes porte non seulement sur l'emploi conforme des concours financiers publics, mais aussi sur la gestion administrative et financière d'un établissement public dans son ensemble, fût-il géré dans les formes et d'après les méthodes du droit privé.

Aux termes du paragraphe 1^{er} de l'article 105 de la Constitution, la Cour des comptes est chargée du contrôle de la gestion financière des organes, administrations et services de l'Etat; la loi peut confier à cette cour d'autres missions de contrôle de gestion financière des deniers publics. La loi modifiée du 8 juin 1999 portant organisation de la Cour des comptes précise dans son paragraphe 2 que la Cour des comptes est habilitée à contrôler les personnes morales de droit public pour autant et dans la mesure que ces personnes ne sont pas soumises à un autre contrôle prévu par la loi. Selon le paragraphe 3, les personnes morales de droit public et les personnes physiques et morales de droit privé bénéficiant de concours financiers publics affectés à un objet déterminé peuvent donc légalement être soumis au contrôle de la Cour des comptes quant à l'emploi conforme à la destination de ces fonds publics.

Le législateur peut ainsi confier à la Cour des comptes des missions de contrôle pour certains établissements publics au moyen d'une loi spéciale¹. En supprimant la disposition y afférente du projet de loi, l'amendement 6 n'étendra pas le champ de contrôle de la Cour des comptes, mais au contraire en exclura de fait l'établissement public dénommé « Laboratoire national de santé ».

Amendement 7

Cet article apporte des modifications aux articles 12 à 14 qui trouvent l'accord du Conseil d'Etat.

Amendement 8

¹ A titre d'exemples, on peut citer les lois suivantes: loi modifiée du 24 juillet 2001 portant création d'un établissement public nommé «Centre Culturel de Rencontre Abbaye de Neumünster», art. 8(5); loi du 10 novembre 1989 portant création d'un Centre d'Etudes de Populations, de Pauvreté et de Politiques Socio-Economiques auprès du Ministre d'Etat, art. 15; loi du 26 mai 2004 portant création d'un établissement public nommé «Centre de Musiques Amplifiées», art. 7; loi modifiée du 29 juin 2000 organisant le Centre national sportif et culturel, art. 11; loi du 7 août 2002 portant création du Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe, art. 12; loi du 6 décembre 1991 sur le secteur des assurances, art. 21; loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création d'une commission de surveillance du secteur financier, art. 21; loi modifiée du 29 juin 2004 portant sur les transports publics, art. 10; loi du 25 juillet 2002 portant création d'un établissement public pour la réalisation des équipements de l'Etat sur le site de Belval-Ouest, art. 10; loi modifiée du 4 mars 1982 a) portant création d'un Fonds Culturel National; b) modifiant et complétant les dispositions fiscales tendant à promouvoir le mécénat et la philanthropie, art. 9; loi du 25 février 1979 concernant l'aide au logement, art. 65 (Fonds pour le développement du logement et de l'habitat).

Cet article complète le projet de loi par une mesure transitoire destinée à permettre la continuité du service du Laboratoire national de santé dans les locaux actuels.

Le Conseil d'Etat propose de donner au paragraphe 4 de l'article 19 (ancien article 20) le libellé suivant:

« (4) Jusqu'à l'entrée en jouissance effective des bâtiments visés au paragraphe 2, l'Etat met gratuitement à la disposition de l'établissement les locaux et les équipements nécessaires au maintien de son activité sur le site de l'implantation de l'administration portant actuellement la dénomination de « Laboratoire national de santé ». »

Amendement 9

Avec cet article, les auteurs veulent permettre au Laboratoire national de santé de participer aux négociations de la convention pour le secteur des laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique.

Le Conseil d'Etat ne peut pas marquer son accord à cet amendement. Ou bien le Laboratoire national de santé limite ses activités au domaine strict de santé publique, comme proposé par la commission parlementaire dans son amendement 1. Dans ce cas de figure, ces activités devront selon le projet de loi faire l'objet de conventions pluriannuelles à conclure avec le ministre ayant la Santé dans ses attributions et déterminant les objectifs à atteindre dans l'intérêt de la santé publique, et il n'y aura en principe pas lieu de les considérer comme prestations extra-hospitalières opposables à la Caisse nationale de santé. Ou bien le Laboratoire national de santé effectuera des prestations au même titre que des hôpitaux et d'autres laboratoires d'analyses médicales et de biologie clinique, et ces prestations entreront dans le cadre de l'article 61 du Code de la sécurité sociale. Quelle que soit l'option retenue, il n'y a pas lieu de déroger à la règle générale déterminée par le paragraphe 1^{er} de l'article 62 du Code de la sécurité sociale qui dispose que les conventions sont conclues par la Caisse nationale de santé et par les groupements professionnels possédant la qualité et ayant un caractère suffisamment représentatif. L'amendement sous avis est contraire au principe constitutionnel d'égalité devant la loi, et son maintien obligerait le Conseil d'Etat de refuser la dispense du second vote constitutionnel.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 26 juin 2012.

Pour le Secrétaire général,
L'Attaché 1^{er} en rang,

s. Yves Marchi

Le Président ff.,

s. Georges Pierret