

Projet de loi

relatif à la rénovation et à la mise en conformité du Domaine thermal Mondorf

Avis du Conseil d'État

(8 octobre 2019)

Par dépêche du 16 octobre 2018, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre du Développement durable et des Infrastructures.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact, d'une fiche financière ainsi que d'un dossier relatif à la rénovation détaillant les coûts de projet.

Par dépêche du 1^{er} août 2019, le Premier ministre, ministre d'État a fait parvenir au Conseil d'État le projet de convention à conclure avec le Centre thermal et de santé ainsi qu'une nouvelle version de la fiche financière.

Considérations générales

La loi en projet sous examen vise à autoriser le Gouvernement à faire procéder à la rénovation, à l'assainissement, à la remise en état, à la mise en conformité et à l'extension des immeubles relatifs au Centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains, ci-après le « Centre ». Le Centre, en sa qualité d'établissement de cures thermales, tombe dans le champ d'application de la loi du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière.

Au vu des multiples intervenants au projet de rénovation, les auteurs indiquent au commentaire des articles qu'il a été décidé de centraliser la maîtrise d'ouvrage sous la compétence du ministère ayant les Travaux publics dans ses attributions et, par conséquent, de transférer l'intégralité des dépenses à charge du Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux. La loi en projet présente ainsi pour particularité de transférer au Fonds d'investissements publics sanitaires et sociaux des dépenses qui sont, en principe, à charge du « Fonds spécial des investissements hospitaliers » en vertu de la loi précitée du 8 mars 2018.

La loi en projet présente encore la particularité d'aménager les modalités de la participation financière de l'État aux projets à charge du Fonds spécial des investissements hospitaliers. La loi précitée du 8 mars 2018 prévoit en effet une participation financière de l'État à hauteur de 80 pour cent aux frais des investissements immobiliers et mobiliers, les 20 pour cent restants étant à charge de la Caisse nationale de santé. En application de ces

dispositions, le paiement d'une dépense d'investissement est effectué à hauteur de 80 pour cent par le Fonds spécial des investissements hospitaliers et à hauteur de 20 pour cent par la Caisse nationale de santé. La loi en projet entend prévoir une modalité de prise en charge différente, dérogeant ainsi au mécanisme mis en place par la loi précitée du 8 mars 2018, tout en s'assurant toutefois que la participation de l'État reste *in fine* limitée à 80 pour cent; elle autorise l'État à préfinancer et donc à payer 100 pour cent des dépenses, les 20 pour cent à charge de la Caisse nationale de santé lui étant remboursés par le Centre.

Si le Conseil d'État n'a pas d'objection de principe quant à ces particularités, il tient toutefois à relever de manière générale que la loi en projet manque de précision dans sa rédaction, des éléments indispensables à la compréhension du texte se retrouvant au commentaire des articles au lieu de figurer au dispositif. Le Conseil d'État y reviendra lors de l'examen des articles.

Par ailleurs, le Conseil d'État tient à relever que la dénomination de « Fonds spécial des investissements hospitaliers », utilisée sous l'empire de la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers, n'a pas été reprise par l'article 18 de la loi précitée du 8 mars 2018 qui vise le « Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ». Le Conseil d'État demande dès lors que la référence au « Fonds spécial des investissements hospitaliers » soit remplacée par une référence au « Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ».

Examen des articles

Article 1^{er}

Afin de s'assurer que des investissements mobiliers puissent être également compris dans l'autorisation que l'article sous examen vise à accorder, le Conseil d'État recommande d'y viser tant l'équipement mobilier que les immeubles.

Article 2

Sans observation.

Article 3

L'article sous examen a pour objet d'imputer les dépenses à charge des crédits du Fonds d'investissement publics sanitaires et sociaux, à l'exception d'un montant de 1 350 000 euros à imputer au Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières. Si le commentaire des articles indique que seraient ainsi concernés les investissements pour lesquels le Centre conserve la maîtrise d'œuvre, le Conseil d'État relève que l'article sous examen ne précise pas la dépense allouée au Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières. Le Conseil d'État demande que les précisions nécessaires soient ajoutées au dispositif de l'article sous examen.

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, première phrase, le Conseil d'État relève que la formulation « comprend, y non compris » nuit à la lisibilité et à la clarté du projet. Le Conseil d'État s'interroge encore sur le sens à conférer aux termes « représentant le solde de la part de l'investissement destiné à la rénovation », et plus particulièrement sur l'emploi du terme « solde ».

Le Conseil d'État relève ensuite qu'en se limitant à prévoir une enveloppe relative aux activités de cure qui ne peut dépasser le montant de 51 millions d'euros, sans prévoir de plafond pour les autres dépenses, le paragraphe 1^{er}, première phrase, a pour effet d'instaurer pour ces dernières une autorisation à plafond variable et de ce fait indéterminée. En effet, dans la rédaction actuelle du paragraphe 1^{er}, le montant non utilisé du plafond relatif aux activités de cure vient corrélativement augmenter le plafond autorisé des investissements relatifs aux autres dépenses, et ce tant que l'enveloppe globale fixée à l'article 2 de la loi en projet n'est pas atteinte. Or, aux yeux du Conseil d'État, une autorisation ne peut être accordée qu'à concurrence d'un plafond défini. Le Conseil d'État demande dès lors d'impartir un plafond déterminé à chacune des deux catégories de dépenses.

Au paragraphe 1^{er}, seconde phrase, le Conseil d'État estime que les termes « ce dernier investissement » ne permettent pas de désigner avec clarté l'investissement visé. Le Conseil d'État est encore d'avis que la seconde phrase selon laquelle les 51 millions d'euros sont investis « au titre de » la loi précitée du 8 mars 2018 et bénéficient « d'une prise en charge par l'État déterminée sur base des modalités prévues à l'article 15 de la loi » est de nature à introduire une confusion sur le pourcentage de prise en charge par l'État. Les dispositions auxquelles il est fait référence limitent en effet à 80 pour cent la participation de l'État, alors que l'intention est bien de faire préfinancer par l'État 100 pour cent des dépenses, celui-ci n'en supportant économiquement que 80 pour cent. Comme exposé dans les considérations générales, un tel mécanisme s'avère dérogatoire aux prescriptions de la loi précitée du 8 mars 2018. Par conséquent, il semble contradictoire d'écrire que l'investissement et les modalités de sa prise en charge sont prévus « au titre de » la loi précitée du 8 mars 2018. Aux yeux du Conseil d'État, la seconde phrase est à supprimer et à remplacer par une disposition indiquant explicitement que les investissements sont, « par dérogation » à l'article 15 de la loi précitée du 8 mars 2018, financés à 100 pour cent par l'État, la part de l'investissement incombant à la Caisse nationale de Santé étant remboursée à l'État suivant les modalités du paragraphe 2 de l'article sous examen.

Articles 5 et 6

Sans observation.

Article 7

D'un point de vue terminologique, le Conseil d'État relève qu'il n'appartient pas à une convention de prévoir les « modalités d'exécution » d'une loi, l'exécution d'une loi relevant des pouvoirs attribués au Grand-Duc par la Constitution. Le Conseil d'État propose dès lors aux auteurs de reprendre la formulation suivante :

« Les modalités des interventions financières entre l'Etat et le Centre thermal et de santé résultant de l'application des articles 3 à 5 sont précisées dans une convention à conclure entre les deux parties. »

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Il convient donc de systématiquement renvoyer au « paragraphe 1^{er} » et non pas au « paragraphe (1) » ou encore au « premier paragraphe ».

Lorsqu'il est renvoyé à un alinéa dans le corps du dispositif, il convient d'indiquer le numéro d'alinéa, sans le faire suivre d'un point ou d'une parenthèse. Lorsqu'on se réfère au premier alinéa, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « alinéa 1^{er} ».

Les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Intitulé

À l'instar de la loi modifiée du 18 décembre 1987 organisant le centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains, l'intitulé de la loi en projet est à reformuler comme suit :

« Projet de loi relative à la rénovation et à la mise en conformité du Centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains ».

Article 1^{er}

Conformément à l'observation relative à l'intitulé ci-avant, il convient d'écrire « Centre thermal et de santé de Mondorf-les-Bains, ci-après « Centre thermal et de santé » ».

Article 3

Les termes « au Fonds des investissements hospitaliers » sont à remplacer par les termes « à charge des crédits du Fonds pour le financement des infrastructures hospitalières ».

Article 4

Au paragraphe 1^{er}, dernière phrase, le renvoi à l'« article 8 paragraphe(1), alinéa 1. » est à corriger en un renvoi à l'« article 8, paragraphe 1^{er}, point 1. », en séparant chaque élément par une virgule. Toujours à la dernière phrase, il convient encore de préciser le renvoi à l'article 15 en écrivant « à l'article 15 de la loi précitée du 8 mars 2018 ».

Au paragraphe 2, il convient de renvoyer à l'« article 61, paragraphe 2, alinéa 5, du Code de la sécurité sociale », chaque élément du renvoi étant à séparer par une virgule, et en écrivant « Code de la sécurité sociale » avec une majuscule au terme « Code » uniquement.

Article 5

Les termes « (1) » en début d'article sont à supprimer, étant donné que l'article sous examen est composé d'un seul alinéa.

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 8 octobre 2019.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Agny Durdu