

Projet de loi

autorisant l'État à participer au financement des gardes sur place et des astreintes des médecins hospitaliers dans les centres hospitaliers et dans les établissements hospitaliers spécialisés et portant modification de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière

Avis du Conseil d'État

(10 octobre 2023)

En vertu de l'arrêté du 14 juillet 2023 du Premier ministre, ministre d'État, le Conseil d'État a été saisi pour avis du 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 financière, une fiche d'évaluation d'impact, un « check de durabilité » ainsi qu'un texte coordonné, par extraits, de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière que le projet de loi sous rubrique tend à modifier.

Il ne ressort ni de la saisine du Conseil d'État, ni du dossier lui soumis que les chambres professionnelles et organes consultatifs légalement compétents ont été demandés en leur avis.

L'avis du Collège médical a été communiqué au Conseil d'État en date du 21 septembre 2023.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à autoriser le financement « des gardes sur place et des astreintes des médecins hospitaliers dans les centres hospitaliers et dans les établissements hospitaliers spécialisés », ceci conformément à l'article 117, paragraphe 3, de la Constitution, étant donné que le montant de la dépense d'investissement en question, à savoir 60 500 000 euros, dépasse le seuil de 60 000 000 euros prévu par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État.

À l'exposé des motifs, les auteurs du projet de loi sous avis expliquent que le financement des gardes et astreintes des médecins hospitaliers est actuellement prévu par une convention entre l'État du Grand-Duché de Luxembourg et la Fédération des hôpitaux luxembourgeois qui a pour objet de mettre en place un projet pilote d'indemnisation nationale pour les gardes sur place et astreintes des médecins hospitaliers dans les centres hospitaliers

et certains établissements spécialisés et que la fixation de l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis au 1^{er} janvier 2024 s'explique par le fait que ladite convention prend fin le 31 décembre 2023. Le projet de loi sous avis entend ainsi « créer le cadre légal pour autoriser l'État à participer au financement des gardes sur place et des astreintes des médecins hospitaliers » en apportant une modification à l'article 24 de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière.

Toujours selon l'exposé des motifs, « afin de remédier immédiatement aux besoins sanitaires », le projet de loi sous avis apporte également des modifications ponctuelles aux annexes 1, 2 et 3 de la loi précitée du 8 mars 2018, en augmentant le nombre maximal de lits pouvant être autorisés au niveau national, celui de certains des services visés à l'annexe 2 ainsi que le nombre maximal d'un des appareils soumis à planification nationale visés à l'annexe 3.

Examen des articles

Articles 1^{er} et 2

Le Conseil d'État comprend que la mise en place du financement par l'État de l'indemnisation des gardes et astreintes ne constitue pas un engagement financier limité à l'exercice 2024, mais une dépense pour plus d'un exercice. S'agissant d'une matière réservée à la loi en vertu de l'article 117, paragraphe 4, de la Constitution, la création d'une dépense pour plus d'un exercice doit être encadrée par des critères précis. À cet égard, le Conseil d'État constate que l'article 3 de la loi en projet procède à la détermination des critères relatifs à la mise en place du financement par l'État de l'indemnisation des gardes et astreintes, de sorte que l'article 1^{er} est superfluetoire et est dès lors à supprimer.

Le Conseil d'État note par ailleurs que la ligne budgétaire que l'article 2 du projet de loi sous avis vise à insérer au budget des dépenses courantes du Ministère de la santé est actuellement déjà inscrite audit budget. Partant, l'article 2 est à supprimer pour être sans objet.

Si le Conseil d'État est suivi dans sa suggestion, il y aura lieu d'adapter l'intitulé comme suit :

« Projet de loi portant modification de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière en vue d'autoriser l'État à participer au financement des gardes [...] et des astreintes des médecins hospitaliers dans les centres hospitaliers et dans les établissements hospitaliers spécialisés ».

Article 3

Point 1^o

Le point sous examen a pour objet d'insérer un paragraphe 3 à l'article 24 de la loi précitée du 8 mars 2018 qui prévoit, dans son alinéa 1^{er}, que « [p]our assurer l'organisation médicale telle que prévue à l'article 24, paragraphe 1^{er}, point 4^o et notamment l'organisation des lignes de garde et d'astreinte découlant des dispositions relatives aux services hospitaliers telles que prévues à l'annexe 2 ainsi que des règlements d'exécution de la présente

loi, l'organisme gestionnaire sera indemnisé, à charge du budget de l'État, pour pouvoir honorer les prestations réalisées par les médecins prestataires respectifs sur base des taux horaires suivants. »

Le libellé de cet alinéa 1^{er} appelle plusieurs observations.

D'abord, le Conseil d'État constate que la loi précitée du 8 mars 2018 ne comprend pas de définition claire du terme « garde » et que le terme « astreinte » n'y est tout simplement pas cité. Quant au terme « garde », celui-ci apparaît dans l'article 4, paragraphe 6, de la loi précitée, exigeant que « les centres hospitaliers sont obligés de participer au service de garde », ainsi que dans l'article 33, paragraphe 3, de la même loi, qui stipule que le médecin hospitalier « participe à la continuité des soins et des gardes, [...]. Il respecte le plan de service établi notamment en vue d'assurer la permanence médicale dans l'établissement pendant le temps où celui-ci est de garde. » La notion de garde traduit donc dans la loi précitée du 8 mars 2018 la participation de *l'hôpital* à un service de garde (national), alors que les termes « garde » et « astreinte » utilisés à l'article 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, semblent viser des formes de disponibilité *médicale*. Le Conseil d'État constate également que les termes « lignes de garde et d'astreinte » utilisés au paragraphe 3 diffèrent des termes employés à l'intitulé de la loi en projet, à savoir « financement des gardes *sur place* et des astreintes ». En l'absence d'une définition précise de ces deux notions qui est adaptée au cas prévu par le projet de loi sous avis, l'article 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, est source d'insécurité juridique. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'insérer une définition des termes « garde », ou « garde sur place » en fonction de la terminologie que les auteurs entendent retenir, et « astreinte » dans l'article 24, paragraphe 3, de la loi précitée du 8 mars 2018.

Ensuite, le Conseil d'État constate que l'article 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, vise d'abord le financement de l'organisation médicale de manière générale pour citer ensuite l'organisation des « lignes de garde et d'astreinte » comme un exemple de l'organisation médicale en ayant recours au terme « notamment ». Cela ne reflète toutefois pas l'objet de la loi en projet, qui vise uniquement la mise en place du financement par l'État de l'indemnisation des gardes et astreintes.

Enfin, le Conseil d'État tient à signaler que le terme « prestations » est inapproprié étant donné que le projet de loi détermine à l'alinéa 2 du nouveau paragraphe 3 les taux horaires du temps de présence effective et de disponibilité que l'État est autorisé à financer, sans qu'une prestation soit réellement effectuée.

L'alinéa 2 du nouveau paragraphe 3 prévoit que : « Les taux horaires du temps de présence effective et de disponibilité sont fixés à 10,95 euros et à 4,56 euros et correspondent à la cote 100 de l'indice des prix à la consommation au 1^{er} janvier 1948. »

Le Conseil d'État constate que la terminologie employée diffère de celle employée à l'alinéa 1^{er} en ce que l'alinéa 2 emploie les termes « temps de présence effective » et « temps de disponibilité » et l'alinéa 1^{er} ceux de « garde » et d'« astreinte ». Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État se

demande si les auteurs du texte sous avis entendent relier la notion de « temps de présence effective » à celle de « garde » et les termes « temps de disponibilité » à celle d'« astreinte ». Ou, à l'inverse, entendent-ils rémunérer le médecin au cours de sa permanence au taux de 10,95 euros, indice 100, pour le temps où il est « présent effectivement sur place » à l'hôpital et de 4,56 euros, indice 100, pour le reste du temps où il assure une simple disponibilité sur appel ? Le Conseil d'État note qu'une réponse est fournie par la fiche financière dans la mesure où celle-ci prévoit que les gardes sur place sont payées au taux horaire de 10,95 euros, indice 100, et les astreintes au taux de 4,56 euros, indice 100. Ainsi, dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, de relier l'alinéa 1^{er} à l'alinéa 2 en intégrant les notions de « temps de présence effective » et de « temps de disponibilité » dans les définitions des termes « garde » ou « garde sur place », en fonction de ce que retiennent les auteurs, et « astreinte » qu'il s'agit d'insérer à l'alinéa 1^{er}.

La fiche financière révèle par ailleurs que le nombre d'heures indemnisées diffère sensiblement entre garde sur place et astreinte : les jours ouvrables, une garde sur place est rémunérée vingt-quatre heures alors qu'une astreinte n'est rémunérée que treize heures (seule la disponibilité entre dix-huit heures et sept heures du lendemain est indemnisée). Le Conseil d'État note que l'article 24, paragraphe 3, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, est muet quant au nombre d'heures à rémunérer.

Dans ce contexte, le Conseil d'État se doit de souligner que la matière couverte par la disposition nouvellement insérée à l'endroit de l'article 24 de la loi précitée du 8 mars 2018 relève des matières réservées à la loi en vertu des articles 35 et 117, paragraphe 4, de la Constitution, en ce qu'elle touche à l'exercice d'une profession libérale et qu'elle prévoit des dépenses pour plus d'un exercice. Il rappelle¹ que dans de telles matières réservées à la loi, il incombe au législateur de régler les éléments essentiels du régime d'indemnisation en cause, dont fait notamment partie le nombre d'heures à indemniser. Par conséquent, le Conseil d'État exige, sous peine d'opposition formelle, de modifier le libellé de l'article 24, paragraphe 3, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, en y indiquant le nombre d'heures indemnisées par garde sur place et par astreinte.

Points 2° à 4°

Sans observation.

Article 4

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Article 1^{er}

Le Conseil d'État recommande de reformuler l'alinéa 1^{er} comme suit :
« Pour la période du 1^{er} janvier 2024 au 31 décembre 2024, le Gouvernement

¹ Avis du Conseil d'État n° 52.905 du 16 juillet 2021, sur le projet de loi portant modification :1. du Code du travail ; 2. de la loi du 21 décembre 2007 portant réforme de l'Inspection du travail et des mines, (doc. parl. n° 7319⁶) pp. 18 et 19.

est autorisé à participer au financement de [...], pour un montant qui ne peut pas dépasser 60 500 000 euros. »

Il convient d'insérer une virgule après les termes « point 4° ». Cette observation vaut également pour l'article 3, point 1°, pour ce qui concerne l'article 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière, dans sa teneur proposée.

En ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable, pour écrire « 65 000 000 euros ».

Article 2

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement, pour écrire « Ministère de la santé ».

Article 3

Au point 1°, phrase liminaire, il convient de supprimer les termes « in fine », pour être superfétatoires.

Au point 1°, il y a lieu de faire précéder le texte qu'il s'agit d'insérer à l'article 24 de la loi précitée du 8 mars 2018 du numéro de paragraphe correspondant entouré de parenthèses, à savoir « (3) ».

Au point 1°, à l'article 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 mars 2018, il convient de supprimer les termes « telle que », pour être superfétatoires. En outre, en ce qui concerne l'emploi du terme « notamment », le Conseil d'État signale que si celui-ci a pour but d'illustrer un principe établi par le texte, il est à écarter comme étant superfétatoire. Une énonciation d'exemples est en effet sans apport normatif.

Toujours au point 1°, en ce qui concerne l'article 24, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 8 mars 2018, le Conseil d'État signale que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur et qu'il y a lieu de remplacer le terme « suivants » par les termes « visés à l'alinéa 2 ».

Au point 1°, à l'article 24, paragraphe 3, alinéa 2, de la loi précitée du 8 mars 2018, il y a lieu d'insérer le terme « respectivement » après le terme « fixés ».

Au point 2°, phrase liminaire, il y a lieu d'écrire le terme « Annexe » avec une lettre initiale minuscule.

Aux points 2°, lettres a) et b) et 3°, lettres a) à c), il est suggéré de remplacer le terme « nombre » par le terme « terme ».

Au point 4°, il est recommandé de remplacer le terme « chiffre » par le terme « terme ».

Article 4

L'article sous examen prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024. Si la loi en projet est adoptée avant cette date, il y a lieu de remplacer les termes « produit ses effets au » par ceux de « entre en vigueur le ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 20 votants, le 10 octobre 2023.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Christophe Schiltz