

Projet de loi

portant création de l'établissement public « Centrale Nationale d'Achat et de Logistique » et modifiant

- 1. la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;**
- 2. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;**
- 3. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;**
- 4. la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments ;**
- 5. la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers**

Avis du Conseil d'État

(4 février 2025)

En vertu de l'arrêté du 13 juin 2024 du Premier ministre, le Conseil d'État a été saisi pour avis du projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé et de la Sécurité sociale.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs, un commentaire des articles, un texte coordonné, par extraits, des lois que le projet de loi sous avis tend à modifier, une fiche financière, une fiche d'évaluation d'impact ainsi qu'un « check de durabilité – Nohaltegkeetscheck ».

Une entrevue avec une délégation du Ministère de la santé et de la sécurité sociale a eu lieu en date du 14 novembre 2024.

Les avis du Conseil supérieur de certaines professions de santé, de la Chambre des salariés, de la Chambre de commerce et de la Chambre des métiers ont été communiqués au Conseil d'État en date des 13 août, 24 octobre, 18 décembre et 20 décembre 2024.

Considérations générales

Le projet de loi sous avis vise à créer une Centrale nationale d'achat et de logistique, ci-après « Centrale », prenant la forme d'un établissement public placé sous la tutelle du ministre ayant la Santé dans ses attributions.

La Centrale exercera des activités d'achats centralisées, activités encadrées par l'article 4, lettre e), de la loi modifiée du 8 avril 2018 sur les marchés publics, comme suit : « les « activités d'achat centralisées » sont des activités menées en permanence qui prennent l'une des formes suivantes : i.

l'acquisition de fournitures ou de services destinés à des pouvoirs adjudicateurs ; ii. la passation de marchés publics ou la conclusion d'accords-cadres de travaux, de fournitures ou de services destinés à des pouvoirs adjudicateurs ». Le Conseil d'État comprend que la Centrale agit en tant que grossiste, conformément à l'article 4, lettre e), sous i), de la loi précitée du 8 avril 2018. Le projet de loi sous avis se place ainsi dans le contexte du considérant 69 de la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE, qui est transposée par la loi précitée du 8 avril 2018, qui dispose que les centrales d'achats « [...] devraient pouvoir agir, en premier lieu, en tant que grossistes en achetant, stockant et revendant [...] ». Selon l'exposé des motifs, le but de la création d'une centrale d'achat est de « mutualiser et partant de rendre plus efficient, en donnant notamment élan à la création d'économies d'échelle, les achats de produits à vocation médicale et sanitaire, de médicaments, de substances médicamenteuses, de fournitures et de prestations de services pour les établissements hospitaliers, le CGDIS, le LIH, le LNS, les pouvoirs et entités adjudicateurs luxembourgeois ainsi que les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique ».

La Centrale reçoit en outre le statut de pharmacie hospitalière au sens de l'article 35 de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière. La Centrale exercera ainsi des activités assurées actuellement par les pharmacies en place dans les hôpitaux, de sorte que le projet de loi sous avis crée la possibilité d'une mutualisation des activités des pharmacies hospitalières, cela apportant, selon l'exposé des motifs, outre un gain financier, les plus-values suivantes :

« - Gain de temps : La Centrale organise, à terme, une partie des activités logistiques intrinsèques aux unités de soins des hôpitaux. Cette nouvelle organisation permet de libérer du temps de travail aux soignants et pharmaciens, cela au profit des patients et de la gestion de la pharmacie hospitalière interne à l'hôpital. En sus, le soutien de la Centrale au niveau de la passation des marchés publics permet aux acteurs de la santé concernés d'être dégagés de certaines tâches logistiques lourdes et chronophages.

- Gain d'espace et productivité accrue : La Centrale, lorsqu'elle est en situation de plein régime, constitue un point central pour l'approvisionnement et la distribution des commandes, permettant notamment aux acteurs du secteur de la santé concernés de libérer des espaces de stockage et de réduire les activités de logistique. Dès lors cette nouvelle organisation logistique centralisée permet d'une part une réallocation de certains espaces d'entreposage physiques dans les établissements concernés à d'autres activités et d'autre part d'assurer une productivité accrue découlant de l'informatisation et l'automatisation. »

Le Conseil d'État comprend donc que le projet de loi sous avis vise non seulement à instaurer une centrale d'achat et de logistique, mais à compléter cette mission par celle d'une pharmacie hospitalière, opérant ainsi un transfert de certaines compétences actuelles des hôpitaux vers la Centrale. Certains postes de personnel des services concernés, dont la dotation est actuellement comprise dans les budgets hospitaliers, seront ainsi transférés vers la Centrale. Le projet de loi sous avis disposant en son article 22 que « [l]es relations de travail du personnel sont régies par la Convention collective de travail des salariés occupés dans les établissements hospitaliers et dans les établissements membres de la Fédération des Hôpitaux Luxembourgeois a.s.b.l. », ce transfert de dotations sera facilité puisqu'il n'entraînera pas de changement des conditions salariales.

La Centrale gèrera encore le stock national critique. Dans le cadre de l'élaboration du projet de loi sous avis, l'importance de cette mission a souvent été citée en premier en raison de la pandémie Covid-19. Ainsi, l'exposé des motifs dispose que : « La pandémie liée à la Covid-19 a mis en évidence certains aspects du système de santé luxembourgeois présentant un potentiel d'amélioration dont notamment le système d'approvisionnement en matériel médical. » Aux yeux du Conseil d'État, il est cependant clair que les auteurs du projet de loi sous avis souhaitent confier à la Centrale les missions beaucoup plus larges décrites ci-avant, à savoir constituer une centrale d'achat et de logistique agissant en tant que grossiste et remplir des fonctions de pharmacie hospitalière. Une telle approche n'est en fait pas issue des « enseignements » de la pandémie Covid-19, mais correspond à des pratiques de rationalisation et de mutualisation clairement établies depuis des années, voire des décennies, au niveau international par de grands groupes hospitaliers. Sur le plan national, la « cellule marchés » créée par les hôpitaux au niveau de la Fédération des hôpitaux luxembourgeois illustre l'importance que revêtent déjà actuellement les marchés publics passés en commun par le secteur hospitalier, notamment en matière de produits pharmaceutiques ou de fournitures médicales. La préparation de tels marchés repose actuellement déjà sur des comités réunissant des experts issus des différents hôpitaux. La Centrale constituera une étape importante supplémentaire dans cette dynamique de rationalisation et de mutualisation des activités hospitalières concernées.

Examen des articles

Article 1^{er}

Concernant les définitions reprises à l'article sous examen, le Conseil d'État donne à considérer qu'il n'est pas nécessaire de définir les termes qui ont un sens suffisamment clair dans la langue courante comme dans la langue juridique et que les définitions de termes qui sont déjà définis dans une norme internationale applicable en droit interne sont également à écarter. Il relève, par ailleurs, qu'il n'est pas non plus de mise de définir des abréviations. Dans ce contexte, il demande de supprimer les points 1°, 2°, 4°, 6°, 7°, 8° et 15°. Le point 12° définit la notion de « prestation de services » comme suit : « tout service, en lien avec les activités réalisées par les établissements hospitaliers, le LIH, le LNS, le CGDIS, les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, à l'exclusion des travaux ». À la lecture de l'article 4, paragraphe 2, le Conseil d'État note que le CGDIS, le LIH et le LNS ne s'approvisionnent pas en prestations de services auprès de la Centrale. Ainsi, faute pour la Centrale de délivrer des prestations de services aux entités précitées, le Conseil d'État ne voit pas l'utilité pour la Centrale d'acquérir des prestations de services en lien avec les activités réalisées par ces entités. Au vu de cette incohérence, qui est source d'insécurité juridique, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, soit de supprimer au point sous revue les termes, « le LIH, le LNS, le CGDIS, », soit d'insérer à l'article 4, paragraphe 2, les termes « prestations de services ».

Au point 12°, la portée de la formule « à l'exclusion des travaux » n'est pas claire, alors que dans la terminologie juridique courante, les termes « services » et « travaux » ont de toute façon un sens opposé. Cette « exclusion des travaux » est donc source d'insécurité juridique et le Conseil

d'État demande, sous peine d'opposition formelle, ou bien de l'omettre ou bien de clarifier quels types de travaux susceptibles de constituer des services sont visés.

Concernant le point 14°, phrase liminaire, le Conseil d'État demande, dans un souci de clarté, d'insérer une virgule après les termes « tout produit nécessaire ».

Le Conseil d'État note, par ailleurs, que ledit point 14° instaure trois situations dans lesquelles le « stock critique » peut intervenir. La lettre a), qui vise « toute situation de pénurie de tels produits », crée une mission de conserver au stock national des produits dont l'approvisionnement risquerait d'être difficile. Or, de nombreux médicaments sont actuellement à risque de pénurie. Les auteurs du texte visent-ils à instaurer un stock critique d'une large panoplie de médicaments dont l'achat pourrait devenir potentiellement difficile dans le contexte européen, voire mondial ? Ou est-ce que le stock critique se limiterait à un nombre restreint de médicaments essentiels ? La lettre b) vise « tout évènement qui, par sa nature ou ses effets, porte préjudice aux intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de tout ou partie du pays ou de la population » et la lettre c) introduit la notion de « situation d'urgence sanitaire ». Le Conseil d'État se demande en quoi consiste la différence entre les situations visées aux lettres b) et c).

Articles 2 et 3

Sans observation.

Article 4

L'article sous examen prévoit que les établissements hospitaliers, le CGDIS, le LIH et le LNS s'approvisionnent auprès de la Centrale et que les autres pouvoirs adjudicateurs et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, qu'ils aient ou non la qualité de pouvoir adjudicateur, peuvent s'approvisionner auprès de la Centrale.

Le Conseil d'État note que l'article 37 de la directive 2014/24/UE qui porte sur les activités d'achat centralisées et les centrales d'achat emploie le terme « acquérir » lorsqu'il prévoit que « [l]es États membres peuvent prévoir que les pouvoirs adjudicateurs peuvent acquérir des fournitures et/ou des services auprès d'une centrale d'achat [...] ». Partant, afin de garantir la conformité de l'article sous revue avec la directive 2014/24/UE, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle, d'aligner la terminologie employée sur celle de la directive précitée en remplaçant le verbe « s'approvisionner » par le verbe « acquérir ».

À la lecture du paragraphe 3, le Conseil d'État note que l'obligation d'adresser régulièrement un relevé indiquant les achats effectués en vertu dudit paragraphe 3 ne s'applique qu'aux établissements hospitaliers, le CGDIS, le LIH et le LNS n'étant pas visés. Quelles sont les raisons qui ont amené les auteurs à appliquer la disposition sous revue aux seuls établissements hospitaliers ?

Le paragraphe 4 dispose que « [t]out pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice luxembourgeois, autre que ceux visés au paragraphe 5, peut s'approvisionner en produits à vocation médicale et sanitaire, médicaments,

substances médicamenteuses, fournitures et prestations de services auprès de la Centrale ». Le Conseil d'État note que la notion d'« entité adjudicatrice » n'est pas définie par le texte sous avis et donne à considérer que la notion telle qu'elle figure dans la loi précitée du 8 avril 2018 n'est pas transposable en l'espèce en ce que les entités qui s'y trouvent visées sont des pouvoirs adjudicateurs ou des entreprises publiques qui exercent une des activités d'opérateur de réseaux suivantes : gaz et chaleur, électricité, eau, services de transport, ports et aéroports, services postaux, extraction de pétrole et de gaz, exploration et extraction de charbon et d'autres combustibles solides ou lorsqu'elles ne sont pas des pouvoirs adjudicateurs ou des entreprises publiques, des entités qui exercent, parmi leurs activités, l'une des activités précitées, ou plusieurs de ces activités, et bénéficient de droits spéciaux ou exclusifs octroyés par une autorité compétente d'un État membre. À défaut de définition, la notion d'« entité adjudicatrice » est source d'insécurité juridique. Partant, le Conseil d'État demande, sous peine d'opposition formelle pour des raisons d'insécurité juridique, soit de compléter l'article 1^{er} du projet de loi sous avis par une définition de la notion d'« entité adjudicatrice », soit de supprimer au paragraphe sous examen les termes « et entité adjudicatrice ».

Par ailleurs, le Conseil d'État note que le paragraphe 4 prévoit que tout pouvoir adjudicateur ou « entité adjudicatrice » peut s'approvisionner auprès de la Centrale en prestations de service. La définition de la notion de « prestation de services » reprise à l'article 1^{er}, point 12^o, ne vise pas les activités en lien avec les activités réalisées par « tout pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice », de sorte que les prestations de service que la Centrale acquiert et délivre à « tout pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice » ne sont pas définies. Partant, le Conseil d'État doit encore s'opposer formellement à la disposition sous revue pour des raisons d'insécurité juridique.

Pour le surplus, concernant le paragraphe 4, le Conseil d'État recommande aux auteurs de viser non seulement les pouvoirs adjudicateurs cités au paragraphe 5, mais également ceux cités aux paragraphes 1^{er} et 2, et ce afin de faire la distinction entre les pouvoirs adjudicateurs qui doivent s'approvisionner auprès de la Centrale et ceux cités au paragraphe 5 qui peuvent s'approvisionner auprès de celle-ci.

Article 5

Sans observation.

Article 6

Concernant le paragraphe 2, le Conseil d'État constate que le mandat des membres du conseil d'administration est fixé à six ans. À cet égard, le Conseil d'État relève que la décision du Gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics prévoit toutefois que « [l]es membres du conseil d'administration sont nommés pour une durée de cinq ans ». Quelles sont les raisons qui ont amené les auteurs à s'écarter de la durée de cinq ans ?

Article 7

En ce qui concerne le paragraphe 2, alinéa 2, cinquième phrase, le Conseil d'État signale que d'autres textes en la matière appliquent les conditions d'urgence et d'impossibilité de se réunir dans un délai raisonnable de manière cumulative. Dans la mesure où la procédure qui consiste à procéder par résolution écrite constitue une procédure d'exception, il conviendrait de remplacer le terme « ou » par le terme « et », pour écrire « En cas d'urgence et dans l'impossibilité de se réunir dans un délai raisonnable, [...] ».

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, la formulation du point 5° est inappropriée en ce que « l'exercice des attributions visées à l'article 23, paragraphe 3 concernant le personnel » ne constitue pas un point sur lequel le conseil d'administration a à statuer. Partant, le Conseil d'État recommande aux auteurs de l'ériger en un alinéa 2 qui dispose que « Le conseil d'administration exerce, en ce qui concerne le personnel qui satisfait aux conditions de l'article 23, paragraphe 2, les attributions dévolues au Grand-Duc, au Gouvernement en conseil, au Gouvernement, aux ministres ou à l'autorité investie du pouvoir de nomination par les lois et règlements applicables aux agents de l'État ». Si les auteurs devaient donner suite à la proposition de texte du Conseil d'État, il conviendrait de supprimer l'article 23, paragraphe 3, pour faire double emploi avec l'article 8, paragraphe 1^{er}, alinéa 2, dans sa teneur proposée par le Conseil d'État.

En ce qui concerne le paragraphe 1^{er}, point 8°, qui prévoit que le conseil d'administration statue sur « l'approbation des avis rendus par le comité national d'achat central », le Conseil d'État se demande pour quelle raison le conseil d'administration est censé approuver les avis qui seront émis par le comité national d'achat central. Au vu des développements qui précèdent, le Conseil d'État demande de supprimer le point 8°.

Concernant le paragraphe 2, point 9°, et en renvoyant aux observations formulées à l'égard du paragraphe 1^{er}, point 5°, le Conseil d'État recommande aux auteurs de remplacer ledit point 9° par un alinéa 2 nouveau disposant que : « En ce qui concerne les membres de la direction de la Centrale qui satisfont aux dispositions de l'article 23, paragraphe 2, le conseil d'administration exerce, sous réserve de l'approbation du ministre, les attributions dévolues au Grand-Duc, au Gouvernement en conseil, au Gouvernement, aux ministres ou à l'autorité investie du pouvoir de nomination par les lois et règlements applicables aux agents de l'État. » Tel que soulevé ci-avant, si les auteurs devaient donner suite à la proposition de texte du Conseil d'État, il conviendrait de supprimer l'article 23, paragraphe 3, pour faire double emploi avec l'article 8, paragraphe 2, alinéa 2, dans sa teneur proposée par le Conseil d'État.

Articles 9 et 10

Sans observation.

Article 11

L'article sous revue décrit la composition et la mission de cinq comités nationaux qui, selon les auteurs du texte, constituent « [u]ne des pièces maîtresses du fonctionnement de la Centrale [grâce à] la mise en place d'une étroite coordination avec tous les acteurs du secteur afin de s'assurer que les achats qui seront effectués par la Centrale et les stocks constitués par celle-ci correspondent aux données acquises de la science ». Les quatre comités qui établissent des recommandations par rapport à la composition du stock critique et à l'achat central des médicaments et substances médicamenteuses, des produits à vocation médicale et sanitaire et des fournitures et prestations de services rapportent au directeur. Le Conseil d'État relève que la terminologie employée par les auteurs diffère entre ces quatre comités : le comité national de stock critique « a pour mission d'émettre des avis », alors que les trois autres comités ont « pour mission d'émettre [...] d'une part, des propositions de listes d'achat [...] et, d'autre part, des propositions de modifications de ces listes ». Le Conseil d'État comprend que ces propositions de listes ou de modifications de listes constituent les « avis » dont devra disposer, selon le paragraphe 7, deuxième phrase, le directeur avant de prendre « [t]oute décision [...] relative à la constitution et la composition du stock critique et à l'admission sur les listes d'achat de la Centrale de médicaments, de substances médicamenteuses, de produits à vocation médicale et sanitaire et de fournitures et prestations de services ». Ainsi, afin d'améliorer la cohérence interne du texte sous examen, le Conseil d'État recommande de modifier les alinéas 1^{er} des paragraphes 4, 5 et 6 comme suit :

« Le comité national [...] a pour mission d'émettre des avis, sur demande du directeur, contenant, d'une part, des propositions de listes d'achat [...] et, d'autre part, des propositions de modifications de ces listes ».

Article 12

Sans observation.

Article 13

Le Conseil d'État estime que, conformément à l'intitulé de l'article sous revue, à savoir « Pharmacien-gérant », cet article devrait préciser la fonction du pharmacien-gérant au sein de la Centrale et non pas se limiter à prévoir que « le pharmacien-gérant de la Centrale peut déléguer une partie de ses attributions à un ou plusieurs pharmaciens de la Centrale ». Par ailleurs, le Conseil d'État aurait préféré que l'article sous revue prévoie que le pharmacien-gérant de la Centrale ne puisse pas cumuler sa fonction avec celle de pharmacien-gérant d'une pharmacie hospitalière.

Article 14

Le Conseil d'État note que le paragraphe 2, dernière phrase, dispose ce qui suit : « En cas de conflit d'intérêts ponctuel, ils préviennent le président de la réunion et font inscrire une déclaration au compte rendu de la réunion. » Cette phrase est source d'imprécision en ce qu'elle ne définit pas la notion de « conflit d'intérêts ponctuel ». S'agit-il éventuellement d'une erreur matérielle et l'intention des auteurs était d'écrire « potentiel », terme repris

au paragraphe 1^{er} ? Dans ce cas, le Conseil d'État demande de remplacer le terme « ponctuel » par le terme « potentiel ».

Le paragraphe 3 dispose que « [l]es membres du conseil d'administration, les membres de la direction, les membres des comités nationaux, le personnel et les experts externes ne peuvent revêtir des fonctions ou emplois directement ou indirectement incompatibles avec leurs missions ou contraires à l'honorabilité requise pour l'exercice de ces missions. » Faute de précision dans le texte sous examen, le Conseil d'État s'interroge sur la signification des termes « fonctions ou emplois [...] contraires à l'honorabilité requise pour l'exercice de ces missions ». Par ailleurs, il se demande pourquoi les auteurs ont limité l'examen de l'honorabilité aux seuls fonctions et emplois alors que d'autres causes, par exemple une condamnation pénale, peuvent entacher l'honorabilité. Finalement, il se demande si les exigences relatives à l'honorabilité sont vérifiées au seul moment de l'engagement ou tout au long de l'engagement. Au vu de ces interrogations, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la disposition sous examen pour insécurité juridique.

Le paragraphe 4 s'inspire d'autres textes en la matière, notamment de celui de l'article 11, paragraphe 3, du projet de loi n° 7523. Pour une meilleure lisibilité du projet de loi sous avis et à l'instar du projet de loi n° 7523, le Conseil d'État recommande de déplacer le paragraphe 4 vers l'article 6 qui détermine la composition du conseil d'administration.

Article 15

Les termes « Sans préjudice de l'article 23 du Code de procédure pénale, » n'ayant pas de plus-value normative, le Conseil d'État demande de les supprimer.

Article 16

Sans observation.

Article 17

De l'avis du Conseil d'État, les recettes découlant de la vente des produits à vocation médicale et sanitaire, des médicaments, des substances médicamenteuses et des prestations de services aux utilisateurs devraient figurer au paragraphe 1^{er} de l'article sous revue énumérant les ressources de la Centrale. Partant, le Conseil d'État demande de compléter le paragraphe 1^{er} en ce sens.

Le paragraphe 2 prévoit que « [l]e Gouvernement est autorisé à garantir, pour le compte de l'État, le remboursement en principal, intérêts et frais accessoires, des emprunts et des ouvertures de crédit contractés par la Centrale dans le cadre de ses missions » et que « [l]es conditions et modalités de l'octroi de la garantie de l'État sont fixées dans une ou plusieurs conventions à conclure entre le Gouvernement, l'organisme prêteur et la Centrale ». Le Conseil d'État peut s'accommoder de cette disposition pour autant que le seuil tel que déterminé par l'article 80 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'État ne soit pas dépassé. En cas de dépassement dudit seuil, le Conseil d'État donne à

considérer qu'il faut, conformément à l'article 117 de la Constitution, avoir recours à une loi spéciale.

Article 18

Le paragraphe 1^{er}, première phrase, prévoit que la Centrale est représentée par son conseil d'administration. Or, selon l'article 8, paragraphe 4, de la loi en projet sous avis, il s'agit du président du conseil d'administration qui représente la Centrale judiciairement et extrajudiciairement. Partant, le paragraphe 1^{er}, première phrase, est à adapter en ce sens.

Article 19

Sans observation.

Article 20

Dans la mesure où il relève de l'évidence que le réviseur d'entreprises agréé doit remplir les conditions requises par la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession d'audit, la troisième phrase est à supprimer, pour être superfétatoire.

À l'instar d'autres textes en la matière, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas utile de prévoir un délai dans lequel le réviseur d'entreprise agréé doit déposer son rapport.

Article 21

À la lecture de l'article 27, paragraphe 1^{er}, le Conseil d'État constate que celui-ci envisage de modifier l'article 150 de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu afin d'étendre son champ d'application à la Centrale. Ainsi, dans un souci de meilleure lisibilité et à l'instar des lois du 14 juillet 2023 portant création de plusieurs établissements publics¹, le Conseil d'État recommande d'insérer dans le projet de loi sous avis servant de loi organique à la Centrale une disposition qui prévoit l'extension du champ d'application de l'article 150 à celle-ci.

Article 22

À la première phrase, le Conseil d'État demande de supprimer le terme « salarié ». En effet, la notion de « personnel salarié » induit en erreur en ce qu'il pourrait en être déduit qu'il existe également, en dehors des cas visés à l'article 23, du personnel « non-salarié ». Partant, afin d'éviter toute équivoque, le Conseil d'État demande de supprimer le terme « salarié ».

¹Il s'agit des cinq lois suivantes : loi du 14 juillet 2023 portant création d'un établissement public nommé « Casino Luxembourg – Forum d'art contemporain » ; loi du 14 juillet 2023 portant création d'un établissement public nommé « Musée d'Art Moderne Grand-Duc Jean » ; loi du 14 juillet 2023 portant création d'un établissement public nommé « Espace culturel des Rotondes » ; loi du 14 juillet 2023 portant création d'un établissement public nommé « Théâtre National du Luxembourg » ; loi du 14 juillet 2023 portant création d'un établissement public nommé « Trois C-L – Maison pour la Danse ».

Article 23

Concernant la suppression du paragraphe 3, le Conseil d'État renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 8.

Article 24

Sans observation.

Article 25

Concernant le paragraphe 2, il est relevé que le projet de loi sous avis ne prévoit pas d'abroger l'article 5*bis*, paragraphe 1^{er}, point 2), de la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments. Quelles sont les raisons qui ont amené les auteurs à ne pas abroger le point 2) précité ? Aux yeux du Conseil d'État, il serait préférable de fixer une date de reprise des stocks après l'entrée en vigueur du projet de loi sous avis et d'abroger les dispositions de l'article 5*bis* une fois la reprise des stocks par la Centrale effectuée.

Article 26

Sans observation.

Article 27

Le point 3 tend à modifier l'article 5*bis*, paragraphe 1^{er}, de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché de la publicité des médicaments.

La notion de « menace transfrontière grave pour la santé » étant définie à l'article 3 du règlement (UE) 2022/2371 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE, le Conseil d'État recommande d'insérer, à l'article 5*bis*, paragraphe 1^{er}, point 1^o, dans sa teneur proposée, une référence audit article 3.

Par ailleurs, le Conseil d'État relève que d'après l'article 35, paragraphe 2, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, la « pharmacie hospitalière » peut fonctionner « sous forme d'un service intégré à l'établissement hospitalier ou être assurée à travers une structure interne réduite associée à une ou plusieurs structures externes à l'établissement hospitalier, de façon à garantir la continuité des soins et les besoins urgents de l'établissement hospitalier ». L'article 35, paragraphe 3, de la loi précitée du 8 mars 2018, emploie en sus des notions de « pharmacie hospitalière » et de « structure externe » celle de « pharmacie hospitalière de la Centrale Nationale d'Achat et de Logistique ». Peut-on en conclure que « la pharmacie hospitalière de la Centrale Nationale d'Achat et de Logistique » est à distinguer de celle de la « structure externe » ? Cette interprétation est contredite par l'article 3, paragraphe 1^{er}, point 5^o, du projet de loi sous avis, qui dispose que la Centrale exerce une activité de pharmacie hospitalière sous forme de structure externe au sens de l'article 35 de la loi précitée du 8 mars 2018. Le Conseil d'État propose donc de compléter l'article 35, paragraphe 2, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, par un alinéa 3 nouveau qui est libellé comme suit : « La pharmacie hospitalière de la

Centrale nationale d'achat et de logistique constitue une structure externe au titre du présent article » et de reformuler l'article 35, paragraphe 3, phrase liminaire, de la loi précitée du 8 mars 2018, dans sa teneur proposée, de la manière suivante : « Un règlement grand-ducal détermine les conditions auxquelles la pharmacie hospitalière ou la structure externe doit répondre, en ce qui concerne : ».

Articles 28 et 29

Sans observation.

Observations d'ordre légistique

Observations générales

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Le Conseil d'État relève que les textes normatifs sont en principe rédigés au présent et non au futur.

Intitulé

Les institutions, ministères, administrations, services, organismes, etc., prennent une majuscule au premier substantif uniquement. Partant, il y a lieu d'écrire « Centrale nationale d'achat et de logistique ». Cette observation vaut également pour les articles 2, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 27 et 28.

Pour énumérer les actes qu'il s'agit de modifier, il est fait recours à des numéros suivis d'un exposant « ° » 1^o, 2^o, 3^o, ...

L'intitulé n'est pas à faire suivre d'un point final, étant donné que les intitulés ne forment pas de phrase.

Au point 5, il y a lieu de se référer à la loi en question en employant son intitulé de citation, en écrivant :

« 5^o la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière ».

Chapitre 1^{er}

Conformément à la décision du Gouvernement du 10 février 2017 déterminant les lignes directrices pour la création d'établissements publics, le Conseil d'État demande de reformuler l'intitulé du chapitre sous revue comme suit :

« Chapitre 1^{er} – Objet et missions ».

Article 1^{er}

La phrase liminaire est à remplacer comme suit :

« Pour l'application de la présente loi, on entend par : ».

Au point 1°, il convient d'insérer une virgule après les termes « lettre g) ».

Au point 10°, il faut écrire « membre du Gouvernement » avec une lettre « g » initiale majuscule. Cette observation vaut également pour l'article 11, paragraphe 3, alinéa 2, point 9°.

Au point 11°, phrase liminaire, il y a lieu de supprimer les termes « tout organisme : ».

Au point 11°, lettre a), il faut insérer les termes « tout organisme » avant les termes « disposant d'un agrément », pour écrire « a) tout organisme disposant d'un agrément [...] ». En outre, il convient de remplacer les termes « , ainsi que » par un point-virgule.

Au point 12°, il faut supprimer la virgule avant les termes « en lien ».

Au point 14°, phrase liminaire, il convient d'insérer un deux-points après les termes « face à ».

Au point 14°, lettre b), il y a lieu d'insérer un point-virgule après les termes « de la population ».

Article 2

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il faut remplacer les termes « désigné par la suite par le terme « Centrale » », par les termes « ci-après « Centrale » ».

Dans un souci de cohérence interne de l'article sous revue, il convient de remplacer au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les termes « L'établissement » par les termes « La Centrale ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 3, première phrase, où il faut remplacer les termes « l'établissement » par les termes « la Centrale ».

Article 3

Au paragraphe 2, il convient d'insérer le terme « à » avant le terme « administrer ».

Au paragraphe 5, première phrase, il y a lieu de supprimer les termes « telles que » avant les termes « définies au paragraphe 1^{er} », pour être superfétatoires.

Article 4

Au paragraphe 3, première phrase, il faut remplacer les termes « au paragraphe 1^{er} et au paragraphe 2 » par les termes « aux paragraphes 1^{er} et 2 ».

Article 6

Au paragraphe 1^{er}, point 5°, le Conseil d'État signale qu'en ce qui concerne les compétences ministérielles, il est conseillé de cerner leur désignation avec autant de précision que possible en utilisant prioritairement la nomenclature employée dans l'annexe B du règlement interne du

Gouvernement, approuvé par l'arrêté grand-ducal du 27 novembre 2023 portant approbation et publication du règlement interne du Gouvernement. Partant, il convient de remplacer, au paragraphe 1^{er}, point 5^o, les termes « l'Intérieur » par les termes « les Affaires intérieures ».

En ce qui concerne les paragraphes 1^{er}, point 7^o, et 3, deuxième phrase, il y a lieu d'écrire « Fédération des hôpitaux luxembourgeois a.s.b.l. ». Cette observation vaut également pour les articles 11, paragraphe 3, alinéa 2, point 2^o, 22 et 25, paragraphe 1^{er}.

Article 7

Au paragraphe 2, alinéa 2, première phrase, il est recommandé de supprimer le terme « et » et d'ériger le bout de phrase « il décide à la majorité simple des voix des membres présents » en une deuxième phrase nouvelle.

Article 8

Au paragraphe 1^{er}, point 5^o, il convient d'insérer une virgule après les termes « paragraphe 3 ». Cette observation vaut également pour le paragraphe 2, alinéa 1^{er}, point 9^o.

Article 10

Un paragraphe 3 faisant défaut à l'article sous revue, le paragraphe 4 est à renuméroter en paragraphe 3.

Article 11

Au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, il faut remplacer le terme « les » avant le terme « fournitures » par le terme « des », pour écrire « des fournitures et prestations de services ».

Au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, il faut accorder le terme « justifiées » au genre masculin pluriel. Cette observation vaut également pour le paragraphe 5, alinéa 1^{er}.

Article 12

Au paragraphe 1^{er}, quatrième phrase, le Conseil d'État signale que la formule « le ou les » est à écarter et qu'il y a lieu de recourir au pluriel pour viser indistinctement un ou plusieurs éléments.

Concernant le paragraphe 3, le Conseil d'État relève qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite les paragraphes visés. Partant, il y a lieu d'écrire « Sans préjudice de l'article 11, paragraphes 4 à 6, ».

Le paragraphe 4 est à reformuler comme suit :

« (4) Les membres des comités nationaux ne peuvent être ni membres du conseil d'administration ni membres de la direction. »

Article 13

À l'indication de l'article sous revue, la forme abrégée « Art » est à faire suivre d'un point.

Article 19

Au paragraphe 2, alinéa 2, il convient de supprimer le terme « ensembles ».

Article 20

Aux paragraphes 1^{er}, deuxième phrase, et 2, première phrase, il faut insérer le terme « agréé » après les termes « réviseur d'entreprises ».

Article 22

À la première phrase, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « Sans préjudice des dispositions de l'article 23 ».

Article 23

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, il y a lieu d'écrire « Ministère de la santé et de la sécurité sociale ».

Au paragraphe 2, il faut insérer une virgule après les termes « alinéa 1^{er} ».

Article 25

Au paragraphe 1^{er}, dans un souci de cohérence interne de l'article sous examen, le Conseil d'État demande de remplacer le terme « recouvre » par le terme « reprend ».

Au paragraphe 2, il faut insérer une virgule après les termes « point 2) ».

Au paragraphe 3, il est signalé que lorsqu'on se réfère au premier paragraphe, les lettres « er » sont à insérer en exposant derrière le numéro pour écrire « 1^{er} ». Partant, il y a lieu d'écrire « paragraphes 1^{er} et 2 ».

Article 27

Dans l'hypothèse où un acte contient à la fois des dispositions autonomes et des modifications, il y a lieu de faire figurer tout acte destiné à être modifié sous un article distinct.

Au point 1, il convient d'insérer une virgule avant les termes « la Centrale [...] » et les termes « à la fin de la phrase » sont à supprimer pour être superfétatoires.

Au point 2, phrase liminaire, les termes « le dernier alinéa » sont à remplacer par les termes « l'alinéa 3 ».

Au point 2, à l'article 4, paragraphe 3, alinéa 3, deuxième phrase, de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des

médicaments, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'insérer une virgule après les termes « point 6° ».

Au point 3, la phrase liminaire est à reformuler comme suit :

« À l'article 5*bis* de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante : ».

Au point 3, à l'article 5*bis*, paragraphe 1^{er}, phrase liminaire, de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, dans sa teneur proposée, il y a lieu d'écrire le terme « Directeur » avec une lettre initiale « d » minuscule.

Au point 3, à l'article 5*bis*, paragraphe 1^{er}, point 1°, de la loi précitée du 11 avril 1983, dans sa teneur proposée, lorsqu'un acte est cité, il faut veiller à reproduire son intitulé tel que publié officiellement. Partant, il faut écrire « règlement (UE) 2022/2371 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 concernant les menaces transfrontières graves pour la santé et abrogeant la décision n° 1082/2013/UE ».

Au point 3, à l'article 5*bis*, paragraphe 1^{er}, point 2°, de la loi précitée du 11 avril 1983, dans sa teneur proposée, il convient d'écrire « l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du règlement sanitaire international de 2005 ».

Au point 3, à l'article 5*bis*, paragraphe 1^{er}, point 4°, de la loi précitée du 11 avril 1983, dans sa teneur proposée, il y a lieu de remplacer la virgule par un point-virgule.

Le point 4 est à reformuler comme suit :

« (4) À l'article 1^{er}, paragraphe 2, alinéa 2, première phrase, de la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments, les termes « [...] » sont insérés après les termes « [...] ». »

Au point 5, point 1°, le point final est à remplacer par un point-virgule.

Au point 5, point 2°, phrase liminaire, il convient de remplacer les termes « première phrase » par les termes « phrase liminaire ».

Au vu des développements qui précèdent, l'article sous examen est à restructurer et à reformuler comme suit :

« Art. 27. Modification de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu

À l'article 150 de la loi modifiée du 4 décembre 1976 concernant l'impôt sur le revenu, les termes « , la Centrale nationale d'achat et de logistique » sont insérés avant le point final.

Art. 28. Modification de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments

À l'article 4, paragraphe 3, de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments, l'alinéa 3 prend la teneur suivante :

« [...] ». »

Art. 29. Modification de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

À l'article *5bis* de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, le paragraphe 1^{er} prend la teneur suivante :

« [...] ». »

Art. 30. Modification de la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments

À l'article 1^{er}, paragraphe 2, alinéa 2, première phrase, de la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments, les termes « [...] » sont insérés après les termes « [...] ».

Art. 31. Modification de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière

L'article 35 de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière est modifié comme suit :

1^o « Le paragraphe 2 [...] » ;

2^o « Au paragraphe 3, [...] ». »

Article 28 (32 selon le Conseil d'État)

L'article sous examen est à reformuler comme suit :

« Art. 32. Intitulé de citation

La référence à la présente loi se fait sous la forme suivante : « loi du ... portant création de l'établissement public « Centrale nationale d'achat et de logistique ». »

Article 29 (33 selon le Conseil d'État)

À l'alinéa 1^{er}, il faut insérer les termes « celui de » après le terme « suit ». Cette observation vaut également pour l'alinéa 2. En outre, il faut écrire le terme « Officiel » avec une lettre initiale « o » minuscule.

À l'alinéa 2, il faut remplacer les termes « Le paragraphe 1^{er} et les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 » par les termes « L'article 4, paragraphes 1^{er}, 2 et 3 ».

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 17 votants, le 4 février 2025.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

Le Président,

s. Marc Thewes