



A V I S

du 15 septembre 2026

sur

les amendements gouvernementaux du 12 juin 2026 au projet de loi portant création de l'établissement public « *Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS)* » et modification:

- 1° du Code de la sécurité sociale;
- 2° de la loi modifiée du 25 septembre 1953 ayant pour objet la réorganisation du contrôle des denrées alimentaires, boissons et produits usuels;
- 3° de la loi modifiée du 4 août 1975 concernant la fabrication et l'importation des médicaments;
- 4° de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments;
- 5° de la loi du 15 mars 1979 portant réglementation de la transfusion sanguine;
- 6° de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé;
- 7° de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments;
- 8° de la loi du 18 décembre 1985 relative aux médicaments vétérinaires;
- 9° de la loi modifiée du 16 janvier 1990 relative aux dispositifs médicaux;
- 10° de la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments;
- 11° de la loi du 1^{er} août 2007 relative aux tissus et cellules humains destinés à des applications humaines;
- 12° de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État;
- 13° de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière

Par dépêche du 17 juin 2026, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a demandé l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur les amendements gouvernementaux au projet de loi spécifié à l'intitulé.

Lesdits amendements visent à modifier le projet de loi initial n° 8491 qui a pour objet de créer l'établissement public « *Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS)* », une nouvelle autorité nationale compétente dans le domaine de la surveillance des médicaments et produits de santé.

Selon l'exposé des motifs joint aux amendements, ceux-ci tiennent compte des observations présentées par le Conseil d'État dans son avis complémentaire du 3 février 2026 ainsi que « *des nouvelles orientations adoptées à la suite de l'introduction d'une Commission par la Confédération Générale de la Fonction Publique (CGFP) en date du 28 octobre 2025* » (sic). Au vu de ces orientations, « *le projet de loi évolue vers un modèle garantissant le statut public des membres de la Direction et du personnel de l'Agence* », un choix qui « *répond à la nécessité d'assurer une stabilité et une indépendance de gestion indispensables à l'accomplissement des missions de santé publique de l'Agence, tout en préservant la possibilité de recourir, à titre purement exceptionnel, au droit privé pour des expertises hautement spécifiques dans le périmètre des compétences de l'Agence* ».

La Chambre des fonctionnaires et employés publics suppose que par l'affirmation confuse prémentionnée relative à « *l'introduction d'une Commission* » par la CGFP, les auteurs du texte ont souhaité viser le lancement du litige collectif par la CGFP en 2025 sur le problème du statut du personnel des établissements publics en matière de santé et la mise en place de la commission de conciliation afférente conformément à la procédure de conciliation prévue par la loi modifiée du 16 avril 1979 portant réglementation de la grève dans les services de l'État et des établissements publics placés sous le contrôle direct de l'État. La Chambre est informée que cette commission n'a pas encore siégé et que la procédure de conciliation est actuellement suspendue à la demande de la CGFP.

Dans son avis n° A-4196 du 10 mars 2025 sur le projet de loi initial, la Chambre des fonctionnaires et employés publics s'était opposée avec véhémence à un système de gestion de droit privé de l'établissement public en question, y compris l'engagement du personnel sous le régime de droit privé, et elle avait demandé de soumettre l'ALMPS aux règles de la fonction publique, notamment du fait des missions de santé publique exercées par cet établissement. Elle approuve dès lors le revirement entrepris



par les amendements gouvernementaux sous avis, qui mettent en place une gestion de droit public de l'établissement et qui prévoient désormais que les membres du personnel de l'ALMPS auront un statut de droit public assimilé à celui des fonctionnaires et employés de l'État. Les agents publics actuellement en service auprès de l'État et qui seront repris par l'ALMPS garderont leur statut d'origine. Les membres de la direction de cette dernière auront le statut de fonctionnaire de l'État. À titre exceptionnel, lorsque certaines conditions prévues par la loi sont remplies, l'ALMPS pourra recourir à l'engagement d'agents sous contrat de droit privé (selon le tableau reprenant les postes à créer qui est annexé aux amendements sous avis, il s'agira de six agents pour la période 2026-2030).

La Chambre marque son accord avec les modifications apportées au régime de gestion de l'ALMPS et du personnel de cette dernière, sous la réserve que le texte corresponde à ce qui a été convenu avec la CGFP dans le cadre de la commission mentionnée à l'exposé des motifs.

Aussi, la Chambre demande d'octroyer le même régime de gestion de droit public à tous les autres établissements publics en cours de création, et futurs le cas échéant. Elle rappelle toutefois à cet égard qu'il doit y avoir des raisons valables pour créer des établissements publics en lieu et place d'administrations publiques, la création de ces dernières devant rester le principe pour l'exercice de missions de service public.

Dans son avis précité sur le projet original, la Chambre avait d'ailleurs demandé d'attribuer le statut d'une administration de l'État à l'ALMPS. Elle est informée que la volonté du gouvernement est cependant de créer une autorité de surveillance autonome et neutre, indépendante de l'État. La Chambre en prend acte.

Le projet de loi, tel que modifié par les amendements gouvernementaux sous avis, appelle en outre les remarques qui suivent.

Ad article 2

Étant donné que l'ALMPS est une autorité de surveillance, il devrait être possible pour les consommateurs de médicaments et produits de santé et pour les spécialistes qui travaillent tous les jours dans le domaine en question (notamment les pharmaciens) de saisir l'ALMPS. La Chambre réitère sa demande de prévoir cette possibilité de saisine au niveau de la loi.

Ad article 5

L'article 5 prévoit que l'ALMPS peut effectuer des inspections pour s'assurer du respect des dispositions relatives aux médicaments et produits de santé. Les inspections peuvent être effectuées par le personnel de l'ALMPS, y compris par les agents engagés sous contrat de droit privé qui n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire et qui ne disposent dès lors pas de prérogatives de puissance publique pour constater des infractions en la matière. Les agents en question doivent requérir le concours d'agents

de l'État ayant la qualité d'officier de police judiciaire dans le cas où ils constateraient une infraction, mais ils peuvent néanmoins effectuer des inspections sans l'assistance par de tels agents, et les personnes soumises à la législation sur les médicaments et produits de santé sont dans tous les cas obligées d'assurer le libre accès aux inspecteurs, sous peine de sanction.

Dans son deuxième avis complémentaire du 10 juillet 2026 sur les amendements sous examen, le Conseil d'État a relevé qu'« *il présume que ces experts [c'est-à-dire les agents engagés sous contrat de droit privé] n'exerceront pas un pouvoir de police administrative* ». Or, les inspections que l'ALMPS peut effectuer relèvent d'un pouvoir de police administrative, de sorte que le texte reste problématique.

De plus, le deuxième alinéa du paragraphe (2) prévoit que le personnel de l'agence requiert le concours d'agents de l'État ayant la qualité d'officier de police judiciaire « *en cas de constatation d'une infraction aux lois et règlements concernant les médicaments et produits de santé* ». Il découle de cette formulation du texte que le personnel (y compris les agents soumis au régime de droit privé) peut constater tout seul des infractions, même sans l'assistance d'un agent ayant la qualité d'officier de police judiciaire.

La surveillance des médicaments et produits de santé relevant du domaine de la santé publique, les inspections en la matière doivent impérativement être réalisées par des fonctionnaires assermentés. Les missions de police administrative et judiciaire ne sauraient être exercées par des agents engagés sous le régime de droit privé.

La Chambre demande d'adapter le texte en conséquence.

Ad articles 22 et 23

Pour ce qui est de l'article 22, paragraphe (4), qui détermine les attributions du conseil d'administration en ce qui concerne le personnel de l'ALMPS soumis au statut de droit public, la Chambre renvoie à l'observation formulée par le Conseil d'État dans son deuxième avis complémentaire du 10 juillet 2026 quant à l'amendement 9, point 3°. Il faudrait effectivement viser le cas échéant à l'article 22, paragraphe (4), aussi les agents désignés à l'article 23, paragraphe (1), alinéa 1^{er}, à côté de ceux prévus à l'article 22, paragraphe (1), alinéa 1^{er}.

Ensuite, la Chambre rappelle que tous les agents qui sont actuellement en service auprès de l'État et qui seront affectés à l'agence devront impérativement conserver leurs conditions de rémunération et leurs expectatives de carrière.

La Chambre constate que le projet de loi amendé comporte toujours la disposition problématique concernant la désignation des membres du premier conseil d'administration. Ainsi, l'article 23, paragraphe (4), prévoit que le premier conseil d'administration est nommé au plus tard dans les trois mois suivant la publication de la future loi et que

le membre du conseil d'administration qui est élu parmi le personnel de l'agence « *est élu dans l'année qui suit la première réunion du conseil d'administration* ».

Dans le pire des cas, le conseil d'administration pourra donc statuer et prendre des décisions importantes pendant presque une année entière sans le prédit membre du personnel. La Chambre rappelle qu'elle s'interroge sur les raisons à la base de ce délai d'une année, qui est beaucoup trop long, et elle demande encore une fois d'adapter le texte afin d'y prévoir que l'élection du membre du personnel devra avoir lieu dans les trois mois de la première réunion du conseil.

Le mode de désignation du membre du personnel prête aussi toujours à confusion. En effet, pour rappel, il découle du texte que chaque agent de l'agence est d'office candidat à l'élection. Or, quid si un agent ne souhaite pas devenir membre du conseil d'administration? Il serait plus logique de laisser le personnel choisir lui-même son représentant au conseil d'administration. La Chambre réitère sa demande d'adapter le texte dans ce sens.

Par ailleurs, dans un souci de protéger encore plus les intérêts du personnel de l'établissement public, la Chambre estime que le conseil d'administration devrait comprendre un membre représentant du personnel provenant du syndicat ayant la représentativité nationale au niveau de la fonction publique. Une telle disposition devrait être prévue pour les conseils d'administration de tous les établissements publics existants ou à créer à l'avenir.

(Avis émis conformément à l'article 3, alinéa 4, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.)

Luxembourg, le 15 septembre 2026.

Le Directeur,

La Présidente,

G. TRAUFFLER

M. GUIRSCH