

N° 5073³**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI**modifiant la loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers**

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE
ET DE LA SECURITE SOCIALE**

(11.6.2003)

La Commission se compose de: M. Niki BETTENDORF, Président; M. Marco SCHROELL, Rapporteur; MM. Jean COLOMBERA, Mars DI BARTOLOMEO, Mme Marie-Josée FRANK, MM. Marcel GLESENER, Jean-Marie HALSDORF, Jean HUSS, Alexandre KRIEPS, Paul-Henri MEYERS, Serge URBANY et Georges WOHLFART, Membres.

*

1. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi 5073 modifiant la loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers a été déposé à la Chambre des Députés le 18 décembre 2002 par M. le Ministre de la Santé Carlo Wagner. Dans sa réunion du 16 janvier 2003, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a désigné M. Marco Schroell comme rapporteur du projet de loi.

Dans cette même réunion, la commission a entendu la présentation du projet de loi par le Ministre de la Santé et elle a procédé à l'examen du projet de loi. Dans sa réunion du 11 juin 2003, la commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat du 3 juin 2003 avant d'adopter le présent rapport.

*

2. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet comporte une première série d'adaptations de la loi spéciale de financement du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation des infrastructures hospitalières.

En effet, il s'avère aujourd'hui que la concrétisation des projets, l'affinement des plans et des devis, l'introduction de modifications ainsi que la prise en considération d'exigences nouvelles et plus contraignantes imposées par l'Inspection du travail et des mines se répercutent sur les montants inscrits à la loi et mettent en évidence la sous-estimation des enveloppes prévues dans la loi précitée.

*

Les modifications proposées par le présent projet concernent les infrastructures suivantes:

1. La modernisation de la Clinique pédiatrique dont le coût se chiffre en définitive à 42.800.000 €, montant dans lequel l'Etat interviendra à raison de 34.100.000 €. Il s'agit d'un projet tout à fait prioritaire, alors que l'état de vétusté de la Clinique pédiatrique a itérativement été qualifié d'indigne de notre pays. On doit regretter que cet établissement avait pratiquement été négligé dans la loi de financement de 1999. Ainsi était-il seulement prévu d'affecter un montant forfaitaire de 300 millions de LUF de l'enveloppe globale inscrite pour le Centre hospitalier à la modernisation de la Clinique pédiatrique. Ce

montant ne tenait d'aucune façon compte des besoins réels qui ont surgi au moment d'une inspection plus précise des bâtisses. L'indispensable modernisation en profondeur à laquelle s'ajoutent des exigences supplémentaires de l'ITM explique le montant du devis finalement retenu.

Au projet de modernisation de la Clinique pédiatrique s'ajoute le projet pour la mise en sécurité de la Maternité Grande-Duchesse Charlotte auquel le Gouvernement a également donné son autorisation de principe. Ce projet se chiffre à 5.099.754 € dont 80%, à savoir 4.079.803 € seront à charge de l'Etat. Il convient toutefois de préciser que pour des raisons de sécurité la construction d'une nouvelle maternité s'avère indispensable à moyen terme. Cette nouvelle maternité sera reliée à la Clinique pédiatrique pour répondre à la conception moderne d'un centre mère-enfant.

2. L'Institut national de cardiologie et de chirurgie interventionnelle (INCCI) au Centre hospitalier à Luxembourg aux fins de régularisation du dépassement de l'enveloppe autorisée par la loi de financement.

L'adaptation du montant s'impose en raison du fait que les frais de premier équipement et de mise en service avaient été omis respectivement sous-estimés lors de la création de ce nouvel établissement hospitalier spécialisé. A cet effet, le montant prévu dans la loi de financement pour la construction de l'INCCI est augmenté d'un montant de 3.298.397 €. A noter par ailleurs que vu l'exiguïté des structures actuelles constatée dès l'entrée en service de l'Institut en 2001, une autorisation pour planifier un agrandissement a été sollicitée.

3. L'adaptation du projet de modernisation de la Clinique d'Eich est devenue nécessaire essentiellement pour deux raisons:

- a) l'adaptation des plans initiaux aux exigences plus contraignantes de l'ITM en matière de sécurité dans les hôpitaux,
- b) la transformation de l'ancienne maison des Soeurs, aux fins de l'hébergement de l'équipement de biopsie mammaire utilisé dans le cadre du programme de prévention du cancer du sein.

A cet effet, le montant prévu pour la modernisation de la Clinique d'Eich est augmenté d'un montant qui ne peut dépasser 4.598.559 €.

4. Le projet de nouvelle construction de la Clinique Dr Bohler au Kirchberg.

A noter que cette institution a entre-temps changé de statut juridique et est devenue une société anonyme dans laquelle la Fondation François-Elisabeth détient un certain nombre de parts. L'adaptation du montant pour la construction de cet établissement sur le même site que l'hôpital général appartenant à la Fondation François-Elisabeth s'est révélée nécessaire à la suite de l'affinement du devis sur base de plans de construction plus précis que ceux ayant servi à l'estimation du montant inscrit à la loi du 21 juin 1999. Le montant figurant dans la loi de financement est ainsi augmenté d'un montant qui ne peut dépasser 3.498.375 €.

5. Le projet d'agrandissement du Centre national de radiothérapie François-Baclesse.

Le devis afférent se chiffre à 24.024.629 €, montant auquel l'Etat participera à raison de 80%, à savoir 19.219.698 €. L'agrandissement s'impose de toute urgence, alors que la capacité d'accueil et de thérapie de ce service national se trouve d'ores et déjà épuisée, voire dépassée. Le projet d'agrandissement est prévu en même temps et dans une même enceinte géographique que celui du service d'urgence de l'Hôpital de la Ville d'Esch-sur-Alzette.

*

3. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 3 juin 2003, le Conseil d'Etat rappelle d'abord ses critiques à l'égard du projet de loi qui est devenu la loi de base du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers.

Le Conseil d'Etat se dit ne pas être en mesure d'apprécier les montants des augmentations proposées au vu des données qui lui ont été transmises. Aussi se limite-t-il à apprécier les aspects juridiques du projet.

Même s'il ne s'était pas opposé à regrouper dans un projet unique différents projets d'investissements, le Conseil d'Etat avait signalé dans son avis du 27 avril 1999 sa préférence pour des projets spécifiques pour chaque établissement hospitalier. Selon le Conseil d'Etat, les arcanes juridiques des auteurs du texte proposé démontrent ex post l'exactitude d'une telle approche, d'autant plus que l'exposé des motifs signale que „le présent projet ne vise pas l'amendement, à terme inéluctable, des montants de certains autres projets, actuellement en voie de finalisation“.

Le Conseil d'Etat ajoute que le projet devrait respecter certaines règles élémentaires de technique législative. Ainsi, le dispositif du texte gouvernemental initial prévoit la modification de l'article 1er de la loi; or les points 1 à 4 ajoutent une enveloppe financière additionnelle pour les différents projets d'investissement sans assurer la codification des dispositions modifiées. Le Conseil d'Etat en déduit à juste titre que pour connaître le montant de l'engagement financier global de l'Etat, le lecteur devrait donc additionner les montants figurant dans deux textes différents, libellés l'un en francs luxembourgeois, l'autre en euros. Enfin, le Conseil d'Etat relève encore que l'article 2 du projet envisage pour les montants prévus dans son article 1er l'application de la valeur 563,36 de l'indice semestriel des prix de la construction au 1er avril 2002, alors que l'article 2 de la loi du 21 juin 1999 fixe les montants à la valeur 503,26, ce qui donnerait lieu à un imbroglio assez important, notamment pour le point 5 qui ajoute un tiret à l'article 1er de la loi de 1999.

Dans le souci d'établir une cohérence et une transparence minimales, il y a lieu, d'après le Conseil d'Etat, d'intégrer les modifications dans la loi initiale de 1999 et d'indiquer tous les montants à l'indice semestriel des prix de la construction y prévu. A cet effet, le Conseil d'Etat a procédé à une conversion des différents montants.

La Commission de la Santé et de la Sécurité Sociale reproduit ci-après le tableau synoptique établi par le Conseil d'Etat qui a le mérite de faciliter considérablement la lecture et la compréhension du projet de loi.

<i>Projet</i>	<i>FLUX</i>	<i>Euros</i>	<i>Indice 100</i>	<i>Indice 503,26</i>	<i>Indice* 569,61</i>
CHL					
Montant initial	1.915.307.000	47.479.220	9.434.332,1544	47.479.220	53.738.900
Augmentation (Clinique pédiatrique)		34.166.240	6.064.725,9301	30.521.340	34.545.285
Augmentation (Maternité)		4.079.803	724.191,1034	3.644.564	4.125.065
Total			16.223.249,1879	81.645.124	92.409.250
INCCCI					
Montant initial	198.758.000	4.927.082	979.033,1042	4.927.082	5.576.670
Augmentation		3.298.397	585.486,5450	2.946.520	3.334.990
Total			1.564.519,6492	7.873.602	8.911.660
Clinique d'Eich					
Montant initial	485.854.000	12.044.006	2.393.197,5520	12.044.006	13.631.893
Augmentation		7.416.661	1.316.504,7217	6.625.442	7.498.943
Total			3.709.702,2737	18.669.448	21.130.836
Clinique Dr Bohler					
Montant initial	562.145.000	13.935.211	2.768.988,3957	13.935.211	15.772.435
Augmentation		3.498.375	620.983,9179	3.125.164	3.537.186
Total			3.389.972,3136	17.060.375	19.309.621
Centre Baclesse					
Extension		19.219.698	3.411.619,2133	17.169.315	19.432.924

* Montant autorisé actuel

Compte tenu de cette approche du Conseil d'Etat, l'article 2 du projet initial devient superfétatoire et le texte proposé se réduit à un article unique intégrant les adaptations proposées par le Conseil d'Etat dans la loi de base du 21 juin 1999.

4. LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

Dans le cadre des discussions sur le projet de loi, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a obtenu des informations sur la nouvelle destination des établissements hospitaliers désaffectés à la suite de la construction du nouveau complexe hospitalier de la Fondation François-Elisabeth au Kirchberg. Ainsi, il a été précisé

- que les propriétaires actuels resteront propriétaires de leurs bâtiments;
- que la Clinique Sacré-Coeur sera transformée en maisons de soins;
- que la Clinique Sainte-Elisabeth sera transformée en maison de soins spécialisée dans la rééducation gériatrique;
- que la famille Dr Bohler reste propriétaire du bâtiment hébergeant actuellement la clinique. En contrepartie, elle a dû financer l'acquisition du terrain sur lequel sera implantée la nouvelle clinique près du nouveau centre hospitalier de la Fondation François-Elisabeth au Kirchberg.

Un souci primordial: la priorité des investissements dans le secteur hospitalier

La commission a noté avec satisfaction qu'aux yeux du Gouvernement l'ensemble des projets d'investissements dans le secteur hospitalier bénéficie d'un caractère prioritaire.

Compte tenu du renchérissement de certains projets et compte tenu du fait que de nouveaux projets absolument indispensables ont complété le programme initial des investissements tel qu'il figurait dans la loi de financement de 1999, il est entendu que l'enveloppe globale financière sera substantiellement dépassée. M. le Ministre du Budget et le Gouvernement dans son ensemble ont donné leur accord à cette façon de procéder de sorte que la restriction qui figurait à cet égard dans la déclaration gouvernementale de 1999 ne saurait être maintenue. Il s'ensuit qu'au cours des exercices budgétaires à venir, le Fonds spécial des investissements hospitaliers devra être alimenté pour garantir le financement de l'ensemble des projets sanitaires et hospitaliers répondant aux besoins de la population.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale se félicite du fait que cette position du Gouvernement répond aux souhaits qu'elle avait exprimés unanimement dans son rapport pour avis sur le projet de budget pour l'an 2003 et dont elle rappelle le passage suivant:

„..., la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale considère que les dépassements dont question ci-dessus ainsi que les projets nouveaux qui ont été introduits depuis l'entrée en vigueur de la loi de financement se justifient et sont indispensables pour couvrir les besoins de la population dans le domaine sanitaire. Les investissements actuels s'imposent et ne sauraient plus être différés, surtout si on se rappelle à l'esprit que durant les vingt dernières années les investissements dans l'infrastructure hospitalière et sanitaire ont été fort modestes. Il s'agit d'éviter que notre pays ne prenne du retard par rapport au progrès médical. Aussi faut-il être conscient du fait que la politique de modernisation des infrastructures hospitalières dans le secteur hospitalier devra à l'avenir se faire de façon continue et que l'Etat ne pourra plus se permettre des périodes prolongées de très faibles investissements.“

Un deuxième projet de loi d'adaptations financières à évacuer sous peu

Dans le cadre de l'examen du présent projet de loi, la commission a été informée par M. le Ministre que la Chambre des Députés sera très prochainement saisie d'un deuxième projet de loi comportant une autre série d'adaptations. Ce projet englobera notamment les investissements les plus substantiels à savoir:

- le nouvel hôpital de la Fondation François-Elisabeth au Kirchberg, le dépassement de l'enveloppe prévue devant se situer aux alentours de 15 mio €;
- la nouvelle clinique Saint-Louis à Ettelbruck, le dépassement de l'enveloppe afférente étant approximativement de 13 mio €;
- le Centre national de réadaptation fonctionnelle au Kirchberg.

La Commission de la Santé et de la Sécurité sociale exprime l'espoir que ce projet puisse également être évacué dans les meilleurs délais.

Dans sa réunion du 11 juin 2003, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale fait siennes les observations juridiques et légistiques du Conseil d'Etat. Elle reprend donc le texte proposé par le Conseil d'Etat.

*

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION DE LA SANTE ET DE LA SECURITE SOCIALE

PROJET DE LOI

modifiant la loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers

Article unique.– L'article 1er de la loi du 21 juin 1999 autorisant l'Etat à participer au financement de la modernisation, de l'aménagement ou de la construction de certains établissements hospitaliers est modifié comme suit:

1. le septième tiret est libellé comme suit:

„– de la modernisation du Centre hospitalier de Luxembourg, hôpital municipal, Maternité et Clinique Pédiatrique, pour un montant qui ne peut dépasser 47.479.220 euros; ce montant est majoré de 30.521.340 euros pour la modernisation de la Clinique pédiatrique et 3.644.564 euros pour la modernisation de la Maternité,“

2. le huitième tiret est libellé comme suit:

„– de la construction de l'Institut national de chirurgie cardiaque et de cardiologie interventionnelle, pour un montant ne pouvant dépasser 7.873.602 euros,“

3. le neuvième tiret est libellé comme suit:

„– de la modernisation de la Clinique d'Eich, Fondation N.-Metz, pour un montant ne pouvant dépasser 18.669.448 euros,“

4. le onzième tiret est libellé comme suit:

„– de la construction de la Clinique Dr Bohler à Luxembourg-Kirchberg, pour un montant qui ne peut dépasser 17.060.375 euros,“

5. il est ajouté un seizième tiret libellé comme suit:

„– de l'extension du Centre national de radiothérapie François-Baclesse, pour un montant ne pouvant dépasser 17.169.315 euros.“

Luxembourg, le 11 juin 2003

Le Rapporteur,
Marco SCHROELL

Le Président,
Niki BETTENDORF

