



CHFEP

Chambre des fonctionnaires
et employés publics

A-4197/25-15

Doc. parl. n° 8399

A V I S

du 10 mars 2025

sur

le 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

Le 14 juin 2024, Madame la Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale a déposé à la Chambre des députés le projet de loi n° 8399, qui a pour objet de créer un nouvel établissement public dénommé « *Centrale nationale d'achat et de logistique* ».

Selon l'exposé des motifs qui est joint audit projet, cet établissement public aura pour missions de mener une activité de centrale d'achat au sens de la législation en matière de marchés publics pour différents acteurs, notamment du secteur de la santé, de mener une activité de pharmacie hospitalière, de gérer un stock critique national indispensable pour faire face à des situations de crise ou pour prévenir des pénuries ainsi que de distribuer à titre gratuit des médicaments faisant partie du programme d'immunisation de l'État.

Le projet de loi n'a pas été soumis pour avis à la Chambre des fonctionnaires et employés publics par le gouvernement, alors qu'une partie du personnel du nouvel établissement public ressortit toutefois à la Chambre et que celle-ci est donc directement concernée par le texte.

Par conséquent, la Chambre a dû se saisir elle-même pour émettre un avis sur ce texte, qui appelle les observations suivantes.

Remarques préliminaires

Concernant le statut de la future Centrale nationale d'achat et de logistique, le projet de loi prévoit que celle-ci sera un établissement public fonctionnant exclusivement sous le régime de droit privé. Une partie des agents publics actuellement en service auprès de la Direction de la santé et du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale seront repris par l'établissement.

La Chambre fait remarquer que si elle désapprouve en général la création de nouveaux établissements publics, elle s'y oppose catégoriquement lorsqu'il s'agit soit de transformer une administration ou un service de l'État existant en un tel établissement, soit de transférer l'exercice d'une mission de service public réservée à l'État à un tel établissement, cela en raison du risque de privatisation des services publics.

En effet, même s'il peut y avoir dans certains cas des raisons valables pour créer un établissement public et pour lui confier des missions qui ne relèvent pas directement de l'administration publique, la création d'établissements publics est malheureusement



devenue pour les tenants du pouvoir politique une solution de facilité pour diluer et noyauter les règles très judicieuses et bien réfléchies de la gestion du personnel dans la fonction publique.

Dans le présent cas, les attributions confiées au futur établissement auront pour objectif de garantir un haut niveau de sécurité et une organisation efficiente en matière d'approvisionnement de matériel médical dans le cadre du système national de santé, entre autres afin de pouvoir réagir adéquatement en cas de pénurie, d'urgence sanitaire ou d'un autre événement qui, par sa nature ou ses effets, porte préjudice aux intérêts vitaux ou aux besoins essentiels de toute ou partie de la population. Les missions revenant audit établissement relèvent ainsi manifestement du domaine de la santé publique, qui doit être réservé à l'État en vertu de l'article 41 de la Constitution.

Si la Chambre soutient la volonté du gouvernement de mettre en place une entité destinée à garantir l'approvisionnement en matériel médical pour répondre aux besoins de santé du pays et aux besoins organisationnels et logistiques des acteurs hospitaliers, elle relève que rien n'empêche d'effectuer ceci à travers la création d'une administration de l'État, cela concernant tant son fonctionnement (qui ne doit pas s'apparenter au fonctionnement d'une entreprise de droit privé) que son cadre du personnel, qui doit essentiellement être composé d'agents soumis au statut général des fonctionnaires de l'État.

D'après l'exposé des motifs, « aucune forme juridique contraignante n'est imposée pour les centrales d'achat au sens de la législation en matière de marchés publics » au niveau européen. Il poursuit avec les affirmations suivantes:

« Par conséquent, attendu que l'État est libre d'opter pour la forme juridique qui lui paraît la plus appropriée des analyses ont été réalisées afin de déterminer la forme la plus appropriée pour la Centrale. Dans le cadre de ces analyses, il s'est révélé que la forme d'un établissement public, géré sous les formes du droit privé, permet au mieux de tenir compte de l'orientation publique des missions de service public confiées à la Centrale. En sus, la création d'un établissement public présente l'avantage indéniable de conférer une grande souplesse à la gestion de la Centrale. La forme de l'établissement public est de nature à permettre à la Centrale d'assurer un service d'achat et de gestion des stocks performant et à la pointe du progrès scientifique. En effet, les défis de la Centrale sont tellement spécifiques qu'il lui faut recruter des spécialistes. Par conséquent, la Centrale doit pouvoir disposer de la souplesse nécessaire pour engager ces derniers. »

La Chambre ne partage pas du tout ce point de vue. D'abord, même si aucune forme juridique n'est imposée, la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg attribue le domaine de la santé publique à l'État et une entité qui a pour mission de garantir au niveau national l'organisation et le fonctionnement du système de santé publique doit dès lors obligatoirement être soumise au régime de droit public. Ensuite, les règles applicables dans la fonction publique n'empêchent en rien ni la garantie de la souplesse

nécessaire pour la bonne gestion de l'entité, ni le recrutement de spécialistes dans le domaine en question.

Au vu des remarques qui précèdent, la Chambre s'oppose avec véhémence au régime de droit privé en l'occurrence et elle demande d'attribuer le statut d'une administration de l'État à la Centrale nationale d'achat et de logistique.

Concernant le statut du personnel de la future entité, le projet de loi prévoit de soumettre tant le directeur et ses adjoints que l'autre personnel exclusivement à un statut contractuel de droit privé (à l'exception des agents de la Direction de la santé et du Ministère de la Santé et de la Sécurité sociale qui seront affectés à l'entité et qui auront le choix entre le statut de droit privé et celui de droit public). La Chambre se doit de souligner qu'elle s'oppose à ce que le personnel et les dirigeants d'un établissement public soient soumis à un régime de droit privé, cette façon de faire étant contraire non seulement aux principes régissant le fonctionnement de l'État, mais également à un engagement formel, juridique, clair et précis, qui a été pris par un gouvernement précédent et qui est toujours valable. En effet, l'accord salarial du 21 mars 2002, signé entre le gouvernement de l'époque et la Confédération Générale de la Fonction Publique CGFP, stipule très clairement que, « *en exécution des recommandations de l'Institut européen d'administration publique de Maastricht, les lois ayant créé ou créant des établissements publics garantiront au personnel concerné le régime de statut public pour des raisons d'harmonisation, de transparence et d'équité* ».

Le commentaire de l'article 22 du projet de loi précise ce qui suit quant au statut du personnel:

« Afin de garantir à l'établissement public la flexibilité requise à son fonctionnement, il est prévu que la Centrale puisse engager des personnes sur base de contrats de travail régis par le code du travail. Cette disposition apparaît indispensable eu égard à certaines tâches devant être confiées à un personnel hautement spécialisé et qualifié, notamment à des équipes d'acheteurs professionnels ainsi que des professionnels de santé. Il est indispensable pour la Centrale de pouvoir engager des personnes sous statut de droit privé afin de lui permettre de répondre efficacement à ses obligations en matière d'acquisition, de maintien, de gestion, de vente et de mise en circulation des produits à vocation médicale et sanitaire, des médicaments, des substances médicamenteuses et des fournitures. »

La Chambre signale que le projet de loi offre suffisamment de flexibilité pour assurer une réalisation optimale des missions confiées à la nouvelle entité, sans pour autant devoir recruter du personnel sous le régime de droit privé. En effet, le projet prévoit notamment que la future entité comprendra différents comités composés de spécialistes dans les matières relevant de son domaine d'activité.

La Chambre rappelle en outre que des spécialistes pourraient aussi être engagés exceptionnellement sur la base de l'article 2, paragraphe 5, du statut général des fonctionnaires de l'État.

En tout cas, elle insiste pour que tout le personnel, y compris le directeur et ses adjoints, de la future entité soit soumis au statut général des fonctionnaires de l'État.

Finalement, la Chambre regrette que le dossier sous examen ne soit pas accompagné des projets de règlements grand-ducaux d'exécution qui sont prévus par le projet de loi. L'élaboration des règlements d'exécution ensemble avec leur fondement légal a en effet l'avantage de faciliter l'analyse du dossier, dans la mesure où ces textes fournissent des précisions sur les dispositions légales et qu'ils permettent d'éviter des situations de vide juridique pouvant résulter de l'absence de mesures d'exécution nécessaires voire de l'oubli ou de la négligence de les prendre.

Examen du texte

Ad article 2

Aux termes de l'article 2, paragraphe (2), la future entité « *est gérée dans les formes et d'après les méthodes du droit privé* ».

Pour les raisons exposées ci-avant, la Chambre s'oppose au statut de droit privé conféré à l'entité. Elle demande que celle-ci soit instituée sous la forme d'une administration de l'État et qu'elle porte en outre la dénomination « *administration* ».

Ad article 6

Sans préjudice des observations qui précèdent quant au statut de l'entité, la Chambre estime qu'au moins un membre du personnel devrait faire partie du conseil d'administration, à l'instar de ce qui est prévu par le projet de loi n° 8491 portant création de l'établissement public « *Agence luxembourgeoise des médicaments et produits de santé (ALMPS)* ».

Selon le paragraphe (2), « *les membres du conseil d'administration sont nommés pour un terme de six ans, renouvelable* ».

Cette disposition n'est pas en phase avec la décision du gouvernement en conseil du 10 février 2017 déterminant des lignes directrices pour la création d'établissements publics, suivant laquelle « *les membres du conseil d'administration sont nommés pour une durée de cinq ans, renouvelable* ».

Ad article 8

Selon l'article 8, le conseil d'administration statue sur les questions de personnel, y compris l'engagement et le licenciement ainsi que les conditions et modalités de rémunération.

La Chambre signale qu'il n'appartient pas au conseil d'administration de statuer sur les questions de personnel qui sont réglées par les dispositions légales relatives aux

agents publics et notamment par le statut général des fonctionnaires de l'État pour ce qui est du personnel qui a le statut de fonctionnaire ou d'employé de l'État conformément à l'article 23 du texte sous avis.

D'après le paragraphe (1), point 8°, le conseil d'administration approuve les avis rendus par le comité national d'achat central.

La Chambre estime que le conseil ne devrait pas pouvoir approuver les avis rendus par le comité, puisqu'il peut ainsi remettre en question ces avis et les décisions y adoptées par le comité.

Ad article 13

La Chambre comprend que le pharmacien-gérant prévu à l'article sous rubrique occupe deux fonctions, à savoir celle de pharmacien-gérant de l'établissement public et celle de pharmacien-gérant de la pharmacie hospitalière externe dont l'activité est exercée par l'établissement. Ce cumul de fonctions risque d'être problématique et porter atteinte à la neutralité de l'établissement.

Ad article 17

Il découle de l'article 17, paragraphe (2), que l'État peut garantir sans limite le remboursement en principal, intérêts et frais accessoires, tous les emprunts et ouvertures de crédit contractés par l'établissement public dans le cadre de ses missions.

La Chambre relève que cette disposition risque de ne pas être conforme à l'article 117 de la Constitution, selon lequel toute charge grevant le budget de l'État, y compris tout emprunt, doit être prévue par une loi spéciale.

Ad articles 22 et 23

L'article 22 prévoit que le personnel du nouvel établissement public sera engagé par un contrat de travail régi par les dispositions du Code du travail.

Selon l'article 23, paragraphe (1), les agents en service auprès de l'État qui seront affectés avec leur accord à l'établissement pourront opter entre leur statut actuel et le régime de droit privé dans un délai de six mois à partir de leur affectation au sein de l'établissement.

La Chambre ne peut pas marquer son accord avec ces dispositions. Elle insiste pour que tout le personnel de la future entité soit soumis au statut général des fonctionnaires de l'État. Par ailleurs, tous les agents affectés à l'entité devront impérativement conserver leurs attentes de carrière.

Après examen des dispositions projetées et au vu des développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics ne se voit pas en mesure d'approuver le projet de loi n° 8399 et elle demande de le revoir à la lumière de toutes les observations formulées ci-avant.

Ainsi délibéré en séance plénière le 10 mars 2025.

Le Directeur,

G. TRAUFFLER

Le Président,

R. WOLFF