

N° 5345⁴**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2004-2005

PROJET DE LOI**modifiant la loi modifiée 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**

(9.12.2004)

La Commission se compose de: Mme Lydia MUTSCH, Présidente-Rapportrice; Mme Nancy ARENDT, MM. Niki BETTENDORF, Mmes Claudia DALL'AGNOL, Marie-Josée FRANK, MM. Jean HUSS, Aly JAERLING, Paul-Henri MEYERS, Romain SCHNEIDER, Mme Martine STEIN-MERGEN et M. Carlo WAGNER, Membres.

*

1. PROCEDURE LEGISLATIVE

Le projet de loi a été déposé le 4 juin 2004 par le Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale M. Carlo Wagner. Le projet a fait l'objet d'un premier avis du Collège médical du 21 juillet 2004 et d'un deuxième avis de ce même collège du 8 septembre 2004.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis le 23 novembre 2004.

Dans sa réunion du 12 octobre 2004, la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale a désigné Mme la présidente Lydia Mutsch comme rapportrice du projet de loi. Dans sa réunion du 25 novembre 2004, elle a examiné le projet de loi avant d'adopter le projet de rapport dans la réunion du 9 décembre 2004.

*

2. ANTECEDENTS

Pour bien situer le contexte du projet, il convient de rappeler que par l'article 11 de la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers, l'Etat entend assurer au pays une infrastructure sanitaire conforme aux besoins réels du pays en participant à raison de 80% aux frais des investissements mobiliers et immobiliers et notamment, des grands projets de construction ou de modernisation. Cette même loi a institué un fonds pour le financement des infrastructures hospitalières par le biais duquel l'Etat honore ses engagements financiers au profit des différents projets d'investissement. L'article 16 prévoit qu'une loi spéciale fixe, pour chaque projet individuellement, le montant des aides à charge de ce fonds.

Pour combler au plus vite les retards, accumulés au fil du temps, en matière d'investissements dans les infrastructures hospitalières, le législateur avait choisi en 1999 d'inclure dans une seule loi de financement tous les établissements qui à l'époque avaient présenté des projets de modernisation compatibles avec l'enveloppe globale fixée par le Gouvernement¹.

¹ 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

Une première modification de la loi de financement des établissements hospitaliers du 21 juin 1999 a été introduite par le projet de loi 5073 qui est devenu la loi du 18 juillet 2003 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. Cette loi comportait les ajustements financiers indispensables pour les projets du Centre Hospitalier de Luxembourg (principalement la modernisation de la Clinique pédiatrique et la mise en sécurité de la maternité), de l'Institut national de chirurgie cardiaque et de cardiologie interventionnelle, des cliniques d'Eich et Dr. Bohler et de l'extension du Centre national de radiothérapie François Baclesse.

La loi du 19 décembre 2003 a consacré une deuxième série d'adaptations de la loi de financement en augmentant les montants de la participation de l'Etat au financement de l'hôpital François-Elisabeth à Luxembourg-Kirchberg, du nouvel hôpital à Ettelbruck et du nouveau projet pour le Centre national de rééducation fonctionnelle et de réadaptation au nouveau lieu d'implantation à Luxembourg-Kirchberg.

Le présent projet deviendra donc la troisième loi modificative de la loi de financement initiale de 1999.

*

3. OBJET DU PROJET DE LOI

Le projet a pour objet d'étendre le bénéfice de la loi de financement également au Centre de convalescence Fondation Emile Mayrisch de Colpach. Cet établissement relève également de l'empire de la loi du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers et, à ce titre, le Centre de Colpach est inscrit au plan hospitalier arrêté par règlement grand-ducal du 18 avril 2001 avec 100 lits de convalescence.

Les dernières modernisations partielles à cet édifice datent de 1968 de sorte qu'une modernisation en profondeur s'impose de façon urgente afin que cet établissement puisse encore répondre correctement à la mission lui confiée dans le cadre de la planification hospitalière et par ailleurs se conformer aux règles de sécurité exigées actuellement pour ce genre d'établissement.

Le présent projet de modernisation prévoit à la fois, en remplacement des annexes actuelles, la construction d'un bâtiment, conçu selon les règles de l'art pour répondre de la façon la plus pertinente et la plus efficiente aux besoins des patients qui nécessitent une prise en charge en vue de leur convalescence ainsi que pour conserver le site historique du Château de Colpach.

Le projet vise à autoriser l'Etat à participer au financement de cet ouvrage et le montant y prévu est celui qui résulte de l'avant-projet définitif pour cette modernisation introduite par le maître d'ouvrage en date du 2 avril 2004. Le montant de l'avant-projet définitif dépasse celui de l'avant-projet sommaire de 10,9% (23.428.304 euros (indice 503,26) dont 18.742.643 (soit 80% du montant total) euros à charge de l'Etat.

Cette majoration s'explique essentiellement du fait de la recherche d'une solution intérimaire pour le logement sur le site de Colpach des convalescents pendant la période de modernisation, afin de réduire les nuisances à leur égard pendant les travaux qui grâce à cette solution pourront être ramenés à 36 mois au lieu des 6,5 ans initialement prévus.

La commission est encore informée que, par rapport à un premier avant-projet sommaire introduit en 2001, un surcoût important de l'ordre de +/- 3 mio d'euros a été engendré du fait de contraintes architecturales imposées, au regard du site historique, par l'Administration des Sites et Monuments.

Comme pour les autres projets hospitaliers, l'Etat participe à raison de 80% dans le coût de l'investissement projeté; toutefois, comme cet établissement n'est pas budgétisé par l'Union des Caisses de Maladie celle-ci ne participe pas à l'investissement de sorte que les 20% résiduels sont à charge du propriétaire – exploitant du Centre de Convalescence.

*

4. AVIS DU CONSEIL D'ETAT ET EXAMEN DU TEXTE

Dans les considérations générales de son avis, le Conseil d'Etat estime que la modernisation des infrastructures du Centre de Colpach devrait permettre la mise en œuvre d'un concept de prise en charge proposant aux patients un programme de convalescence thérapeutique innovant.

La commission relève que le nouveau concept propose une prise en charge plus active et individualisée qu'actuellement, avec l'objectif de prévenir le glissement vers la dépendance et de faciliter la transition en vue du maintien à domicile, en aidant les bénéficiaires – essentiellement des personnes âgées dont la durée d'hospitalisation pourra ainsi être raccourcie – à retrouver une indépendance optimale notamment en ce qui concerne leurs actes essentiels de la vie. La convalescence thérapeutique en unité de moyen séjour, qui s'inscrit comme structure complémentaire, mais plus légère, à l'arsenal des structures de rééducation mises en place par le plan hospitalier présente des points intéressants tant sur le plan conceptuel qu'au niveau de la santé publique.

Le Conseil d'Etat résume ces points comme suit:

- la mise en place d'une antenne gériatrique mobile collaborant étroitement avec le secteur aigu;
- la prise en charge gérontologique rapide au décours d'une hospitalisation;
- l'assessment gériatrique par une équipe multidisciplinaire coordonnée par un gériatre;
- l'établissement d'un plan de prise en charge thérapeutique individualisé;
- le suivi et l'ajustement du plan de prise en charge durant une période strictement limitée dans le temps;
- la préparation optimisée d'un retour au domicile ou, subsidiairement, en cas d'échec de réinsertion à domicile, l'orientation du patient vers une structure de long séjour;
- la diminution de la durée de séjour en milieu aigu, ainsi que la prévention des réhospitalisations.

*

Le texte du projet gouvernemental comprend deux articles dont le premier propose de compléter le relevé des projets hospitaliers pour lesquels l'Etat est autorisé à participer au financement par un tiret final nouveau mentionnant le Centre de Colpach. Le deuxième article propose d'énoncer le montant de la participation étatique au Centre de Colpach à l'indice de construction actuel (579,98), par dérogation aux autres projets qui figurent tous au même indice 503,26.

Le Conseil d'Etat rappelle que dans son avis du 3 juin 2003 relatif à un premier projet de loi modificatif de la loi du 21 juin 1999, il avait insisté pour que tous les montants indiqués à l'article 1er soient basés sur le même indice de la construction. Comme il avait été suivi à cette occasion dans sa démarche par le législateur, le Conseil d'Etat ne peut pas accepter la démarche proposée par le Gouvernement dans le cadre du présent projet. Aussi le Conseil d'Etat propose-t-il de convertir le montant pour le projet envisagé du Centre de convalescence à l'indice annuel des prix de la construction 503,26; le point 2 du dispositif pouvant dès lors être supprimé. Comme il n'est pas certain qu'il s'agit du dernier projet d'investissement hospitalier, le Conseil d'Etat estime encore qu'il se décommande d'imposer au lecteur de compter à chaque fois les tirets pour savoir quel indice est applicable.

Compte tenu de ces observations, le Conseil d'Etat propose la teneur suivante pour l'article unique:

„Article unique.– *L'article 1er , alinéa 1, de la loi modifiée 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 complété in fine par un tiret libellé comme suit:*

„– de la modernisation du Centre de convalescence Fondation Emile Mayrisch à Colpach, pour un montant ne pouvant dépasser 18.742.643 euros.“ “

La commission se rallie à cette proposition du Conseil d'Etat.

*

5. OBSERVATIONS GENERALES

La commission s'est interrogée sur les modalités de financement et de prise en charge des prestations fournies lors d'un séjour dans le Centre de convalescence. Elle rejoint ainsi les questions soulevées par le Conseil d'Etat qui s'exprime à ce sujet dans les termes suivants:

„... malgré le fait qu'il figure dans la planification hospitalière, le centre ne bénéficie pas d'une budgétisation de ses frais de fonctionnement, alors que l'article 74 du Code des assurances sociales limite celle-ci aux hôpitaux proprement dits. D'un autre côté, l'article 61 du Code des assurances sociales n'énumère pas le Centre de convalescence parmi les partenaires aux conventions avec l'assurance maladie. L'assurance maladie limite dès lors son intervention à une prestation statutaire consistant dans une participation aux frais de séjour des patients. Si le Centre de convalescence prend en charge des personnes dépendantes, l'assurance dépendance peut y intervenir. Toujours est-il que le nouveau concept impose la mise en place d'un cadre financier moins aléatoire.“

Compte tenu des explications fournies par les responsables du Ministère de la Santé, la commission précise à ce sujet que, hormis un changement législatif du cadre actuel de financement, l'attractivité de ce Centre rénové et unique au pays, devrait assurer que ses frais de fonctionnement pourront être couverts

- par la participation statutaire, négociable par l'exploitant avec l'Union des Caisses de Maladie, respectivement
- par l'intervention de l'assurance dépendance, en cas de prise en charge de bénéficiaires qui en relèvent, ainsi que
- par l'opposition à l'Union des Caisses de Maladie des prestations médicales et de celles d'autres professionnels de santé, via les nomenclatures des actes et services afférents.

*

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

*

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

PROJET DE LOI

modifiant la loi modifiée 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, alinéa 1, de la loi modifiée 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 complété in fine par un tiret libellé comme suit:

- „- de la modernisation du Centre de convalescence Fondation Emile Mayrisch à Colpach, pour un montant ne pouvant dépasser 18.742.643 euros.“

Luxembourg, le 9 décembre 2004

La Présidente-Rapporteuse,
Lydia MUTSCH

