



CHAMBRE DES DÉPUTÉS  
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Session ordinaire 2014-2015

TS/YH

P.V. SECS 35

**Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports**

**Procès-verbal de la réunion du 22 septembre 2015**

Ordre du jour :

1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7, 14 et 17 (réunion jointe avec la Commission du Développement durable) juillet 2015
2. Etat sur l'application de la loi du 16 avril 2015 autorisant l'État à participer au financement des travaux de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik (demande du groupe politique DP du 4 août 2015)
  - Explications de Madame la Ministre de la Santé et échange de vues

\*

Présents : Mme Sylvie Andrich-Duval, Mme Nancy Arendt, Mme Claudia Dall'Agnol, M. Gusty Graas, M. Jean-Marie Halsdorf, Mme Cécile Hemmen, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Alexander Kriebs, Mme Josée Lorsché, M. Edy Mertens, M. Roger Negri remplaçant M. Georges Engel, M. Claude Wiseler remplaçant Mme Martine Mergen

Mme Lydia Mutsch, Ministre de la Santé  
Dr Elisabeth Heisbourg, Direction de la Santé  
M. Laurent Zanotelli, M. Raoul Zimmer, Ministère de la Santé

Mme Tania Sonnetti, Administration parlementaire

\*

Présidence : Mme Cécile Hemmen, Présidente de la Commission

\*

- 1. Approbation des projets de procès-verbal des réunions des 7, 14 et 17 (réunion jointe avec la Commission du Développement durable) juillet 2015**

Les projets de procès-verbal sous-rubrique sont approuvés à l'unanimité des membres présents de la commission.

**2. Etat sur l'application de la loi du 16 avril 2015 autorisant l'État à participer au financement des travaux de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik (demande du groupe politique DP du 4 août 2015)**

**- Explications de Madame la Ministre de la Santé et échange de vues**

A titre d'introduction, Madame la Présidente de la commission rappelle que cette réunion a été convoquée suite à la demande écrite du groupe politique DP du 4 août 2015 (annexée à la présente) afin de mettre à l'ordre du jour d'une réunion de la Commission de la Santé, de l'Egalité des chances et des Sports l'état sur l'application de la loi du 16 avril 2015 autorisant l'État à participer au financement des travaux de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik, et ce notamment suite à des informations reçues par l'auteur de la demande que le conseil d'administration du groupe hospitalier Hôpitaux Robert Schuman vient de mettre en question ces objectifs.

L'auteur de la demande souhaite recevoir des clarifications concernant certaines accusations et rumeurs et de plus amples informations quant à l'état d'application de la loi précitée.

Il rappelle que la discussion relative à la fusion entre les hôpitaux Kirchberg et ZithaKlinik a été lancée en 2012 et ceci sans la participation du personnel et plus particulièrement sans la participation des médecins.

Il renvoie également à son intervention dans le cadre du débat d'orientation sur le rapport Lenz ayant eu lieu le 2 juillet 2013. Il fait dans ce contexte état d'un certain nombre de données erronées qui figurent dans le rapport Lenz.

Il indique par ailleurs que des rumeurs circulent relatives à un transfert de services importants de la ZithaKlinik à l'Hôpital Kirchberg. Il serait notamment prévu qu'à partir du premier janvier 2016 les services d'urgence seraient centralisés dans l'hôpital Kirchberg et le centre hospitalier de Luxembourg, la Zithaklinik ne participant plus au tour de garde concernant le service d'urgence hospitalier de la région Centre.

En outre, des rumeurs circulent que l'hôpital du Kirchberg pratique du outsourcing dans « Santé Services SA », entreprise de prestations de services dans le domaine de la santé. L'auteur aimerait dans ce contexte savoir combien d'interventions chirurgicales sont actuellement effectuées pendant le service de nuit dans le cadre des urgences et aimerait connaître le profil de ces interventions.

Il constate par ailleurs dans ce cadre que l'actuelle présidente de la Commission du contrôle de l'exécution budgétaire est également membre du Conseil d'administration du groupe des Hôpitaux Robert Schuman.

\*

Madame la Ministre procède dans un premier temps à un bref rappel de l'objet et du contenu de la loi autorisant l'Etat à participer au financement des travaux de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik, avant de prendre position quant à la demande du groupe politique DP .

En ce qui concerne plus particulièrement le projet de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik, il est précisé que ce projet inclut 3 axes prioritaires:

- l'amélioration du confort pour le patient dans les unités de soins;
- une modernisation du plateau médico-technique;
- une augmentation des capacités de traitement ambulatoire en service d'hospitalisation de jour parallèlement à une réduction du nombre de lits stationnaires.

Le projet de modernisation et d'extension prévoit trois grandes étapes :

- les mesures préparatoires avec création d'un nouveau service de dialyse, d'une mise en commun provisoire de deux sites de blocs opératoires et la création d'un service provisoire d'endoscopie;
- la démolition puis la reconstruction du bâtiment E, situé rue d'Anvers, avec comme contenu essentiel, outre des places de parking au sous-sol et les centrales techniques, un nouveau service de radiologie, d'endoscopie, un nouveau bloc opératoire, un hôpital de jour ainsi que deux unités de soins modernes;
- la mise en conformité des bâtiments existants en fin de projet avec agrandissement de la polyclinique, création d'un nouveau service de réanimation et de soins intensifs.

Le coût total relatif à la réalisation du projet de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik à charge du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières s'élève à 62.680.060 euros (indice 677,18) dont un montant de 12.443.730 euros (indice 677,18) a déjà été financé par le biais du pré-dit fonds alors que ce montant correspondait au solde restant au titre de l'enveloppe indiquée au 12<sup>e</sup> tiret 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 de sorte qu'une nouvelle loi de financement reste uniquement nécessaire pour un montant de 55.593.942 euros (ce montant correspondant à la valeur indice 749,40 de l'indice semestriel des prix de la construction d'octobre 2014) qui sera encore à charge du fonds pour le financement des infrastructures hospitalières.

Quant à la procédure législative, il est précisé que l'avant-projet de loi a été avisé le 8 avril 2011 par la Commission Permanente pour le Secteur Hospitalier (« CPH »).

Le projet de loi relatif à la modernisation et à l'extension de la ZithaKlinik a été déposé le 21 juin 2013 à la Chambre des Députés et a été avisé favorablement par le Collège médical le 17 juillet 2013.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 8 octobre 2013 (*document parlementaire 6598<sup>1</sup>*).

Pour ce qui est du concept médical, il est soulevé que le nouveau programme gouvernemental a prévu que *«le Gouvernement conditionne l'adoption de ce projet de loi [projet de loi sous examen], suite à la fusion entre la ZithaKlinik, l'Hôpital Kirchberg, la Clinique Bohler et Sainte Marie, à l'acceptation d'un concept médical, ne permettant pas de dédoublement de l'offre spécialisée de soins hospitaliers sur les sites en question» et que «d'une manière générale, les investissements dans le domaine hospitalier seront fonction de la soumission d'un concept médical préalablement approuvé.»*

Ce concept a été demandé aux Hôpitaux Robert Schuman (« HRS ») en date du 16 juin 2014. A noter qu'entretemps un concept médical a également été demandé au CHEM, au CHL et au CHNP.

Le 8 juillet 2014, la direction du HRS a fait parvenir son concept médical au Ministère de la Santé.

Or, le Conseil médical n'a pas accepté ce concept médical et une procédure de médiation a été engagée sur base du règlement grand-ducal du 22 août 2003 relatif au conseil médical des hôpitaux et des établissements hospitaliers, pour laquelle Monsieur Marc Fischbach a été nommé médiateur.

Le 29 octobre 2014, Monsieur Fischbach a constaté l'échec de cette médiation.

Suite à ce constat, le groupe HRS a confirmé au mois de novembre 2014 que le concept médical qui est à aviser est celui qui a été soumis au Ministère de la Santé le 8 juillet 2014, ce qui a finalement permis à Madame la Ministre de la Santé de présenter le projet de loi à la Chambre des Députés.

Au niveau de la structure juridique, il est précisé que le groupe « Hôpitaux Robert Schuman » a été formé en 2014 par la fusion entre la Fondation François-Elisabeth et la ZithaKlinik SA. Ce nouveau groupe bénéficie d'un nouveau statut juridique : le groupe HRS est désormais une personne morale de droit privé qui gère notamment deux sociétés commerciales, à savoir la ZithaKlinik et la Clinique Bohler. Il réunit les quatre établissements hospitaliers suivants: l'Hôpital Kirchberg, la Clinique Bohler, la Clinique Sainte Marie et la ZithaKlinik.

Il est précisé que le financement de tous les établissements hospitaliers (modernisation, aménagement et construction) repose sur les subventions d'investissement de l'État à hauteur de 80% (1) et sur les budgets accordés par la Caisse Nationale de Santé (CNS) à hauteur de 20% (2).

La décision de fusion a été prise par les conseils d'administration des deux entités juridiques, une décision sans aucune influence de la part du Ministère de la Santé. Au vu du fait que ces établissements hospitaliers sont des personnes morales de droit privé, ils sont régis par les règles de droit privé et par conséquent ne sont pas placés sous la tutelle de Madame la Ministre. Madame la Ministre de la Santé n'a ni compétence ni influence légale ou réglementaire directe sur le processus de fusion, ce qui ne signifie cependant pas que le ministère n'a pas de position sur ce processus.

Ceci n'est d'ailleurs pas la première fusion dans le secteur hospitalier. Ainsi, dans le cadre d'une politique de restructuration et de modernisation des infrastructures du secteur hospitalier une série de fusions et de synergies ont déjà eu lieu dans le passé:

- création du nouvel Hôpital du Kirchberg (2003) via fusion des hôpitaux Ste Elisabeth et Sacré-Cœur, désaffectés,
- fusion du Centre Hospitalier de Luxembourg avec la Clinique d'Eich (2004).
- création du Centre Hospitalier Emile Mayrisch via la fusion de l'Hôpital de la Ville d'Esch-sur-Alzette avec l'Hôpital de la Ville de Dudelange (2004) et intégration de l'Hôpital Princesse Marie-Astrid de Niederkorn (2008),
- création du Centre Hospitalier du Nord via fusion de l'Hôpital Saint Louis d'Ettelbrück et de la Clinique Saint Joseph de Wiltz (2009).

Plus particulièrement, dans le cadre de la création du Centre Hospitalier du Nord, le contexte a été différent : les deux conseils communaux ont voté ensemble un concept médical. Le concept médical préalablement établi a par conséquent laissé peu de marge de manœuvre.

Il est souligné que toutes ces fusions hospitalières ont été accompagnées et soutenues par le Ministère de la Santé. Dans ce cadre, il est souligné que dans un petit pays, il est

primordial que les hôpitaux travaillent ensemble, et cela à plus forte raison que les moyens financiers de l'Etat ne sont pas inépuisables.

Madame la Ministre souligne qu'en l'occurrence concernant la fusion Fondation François-Elisabeth-ZithaKlinik et les suites le Ministère n'a toutefois pas été en possession de beaucoup d'informations, alors qu'il n'a ni de représentant de l'Etat ni de commissaire de gouvernement dans le Conseil d'administration du groupe. Certes l'article 18 de la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers prévoit que le commissaire de Gouvernement aux hôpitaux « *peut assister avec voix consultative aux délibérations de toute commission ou organe consultatif sous tutelle du ministre ayant dans ses attributions la Santé, lorsqu'un tel organe est saisi d'une question concernant le secteur hospitalier* » or, en l'occurrence rappelons qu'il n'y a pas de tutelle du ministre ayant dans ses attributions la Santé.

C'est effectivement le seul conseil d'administration sans représentant de l'Etat, ce qui a pour conséquence que les informations dont le ministère dispose sont celles qu'il a reçu de la part de tiers/ des autres parties impliquées (notamment par le directeur Général des Hôpitaux Robert Schuman, les membres de la direction, ou encore le conseil médical). Le Ministère ne dispose pas d'informations sur l'existence d'un plan alternatif prévoyant notamment une réorganisation de certains services. Il est rappelé que le concept médical, encore appelé « Scénario 2+ » a été la base du vote par la Chambre des Députés de la loi visant à financer les travaux d'extension et de modernisation de la Zithaklinik et que l'on ne peut pas accepter que ce concept soit modifié unilatéralement.

Madame la Ministre insiste par ailleurs sur la nécessité de la présence d'un représentant de l'État au sein du conseil d'administration du groupe HRS.

Concernant plus particulièrement le rôle du commissaire aux hôpitaux (actuellement M. Laurent Zanotelli), il est renvoyé au programme gouvernemental de 2013 qui prévoit que « *Les missions du commissaire aux hôpitaux seront redéfinies notamment afin de pouvoir assurer la défense des intérêts de l'État au sein de tous les établissements hospitaliers bénéficiant d'une aide publique. Le commissaire sera habilité à assister comme observateur aux conseils d'administration des établissements hospitaliers.* »

La commission est informée que de telles réflexions sont actuellement menées et ceci notamment dans le cadre d'une réforme de la loi modifiée du 28 août 1998 sur les établissements hospitaliers.

Le Ministère a d'ailleurs reçu une confirmation écrite en date du 23 juillet 2015 et une confirmation orale une semaine avant la présente réunion du président du conseil d'administration de la Fondation Hôpitaux Robert Schuman que l'actuel concept n'est pas mis en question et que les plans validés en 2014 seront maintenus. Il n'y a dès lors aucune preuve tangible d'une éventuelle remise en question du « Scénario 2+ ».

En outre le président du conseil d'administration des HRS a informé Mme la Ministre qu'en date de la présente réunion a également lieu une entrevue entre le conseil d'administration, la délégation du personnel et les syndicats. Par ailleurs, il est envisagé par le groupe HRS d'instituer une forme de concertation tripartite dans un proche avenir.

Concernant l'état d'avancement des travaux, Mme la Ministre précise qu'elle a signé les plans fin août respectivement début septembre.

Tous les dossiers concernant le volet de construction des hôpitaux sont gérés par la direction de la Santé sous la tutelle de Mme Dr Elisabeth Heisbourg. M. Raoul Zimmer est responsable du volet financier du dossier « hôpitaux ».

Le Dr Elisabeth Heisbourg ajoute que le projet de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik ne date pas d'hier mais a déjà été lancé en 2009. En effet, le projet a pris du retard suite à la fusion entre la Fondation François-Elisabeth et la Zithaklinik. Elle souligne que le projet en cours d'exécution correspond au projet validé. Concernant plus particulièrement l'exécution du projet de modernisation et d'extension, la commission est informée que les travaux de démolition viennent d'être achevés et que l'on pourra commencer avec les travaux de construction début de l'année prochaine. La dernière étape consistera dans la transformation et la mise en conformité de l'existant. Il est encore précisé que le plateau médico-technique sera pratiquement entièrement renouvelé.

\*

De l'échange de vues, qui s'ensuit il y a lieu de retenir succinctement ce qui suit.

Il est proposé par un membre de la Commission de rediscuter le rapport Lenz au sein de la Chambre des députés, rapport sur lequel s'appuie notamment le Projet de règlement grand-ducal établissant le plan hospitalier et ce notamment en raison de fausses conclusions/données dudit rapport.

Madame la Ministre - tout en ne s'y opposant pas - relève dans ce cadre que le rapport Lenz a certes des faiblesses, mais qu'il contient également des réflexions intéressantes et des propositions courageuses. La plus grande faiblesse du rapport est certainement l'absence de statistiques actuelles. D'ailleurs le Conseil d'État dans son avis relatif au projet de règlement grand-ducal établissant le plan hospitalier du 19 mai 2015 constate également que les projections concernant le développement des besoins sanitaires hospitaliers nationaux semblent s'arrêter au 1er janvier 2017. Les auteurs s'appuient dans leurs décisions notamment sur le rapport Lenz qui a procédé à une analyse de l'activité médicale hospitalière stationnaire des dernières années pour ensuite établir, en tenant compte de l'évolution démographique et médicale, une estimation des besoins de soins de santé en milieu hospitalier à l'horizon 2020. Le Conseil d'État aurait souhaité que le plan hospitalier sous revue s'inscrive dans des prévisions qui dépassent le court terme, à l'instar des plans sectoriels en projet « zones d'activités économiques » et « logement », aidant ainsi à orienter les investissements en infrastructures hospitalières et tenant compte des effets de la démographie et du poids de certaines pathologies chroniques. Ces projets de plans sectoriels couvrent un horizon temporel qui atteint l'année 2030.

Concernant la remarque que certains membres du groupe politique CSV seraient représentés dans des conseils d'administration de certaines sociétés, le représentant du groupe politique CSV tient à souligner que le Code de déontologie est respecté par tous les membres de son groupe politique.

Concernant la question de savoir si le « scénario 2+ » correspond au plan hospitalier, Madame la Ministre précise que ce concept n'a pas encore été commenté par le Ministère de la Santé alors que l'on attend la finalisation du plan hospitalier. Toutefois, ce scénario 2+ est compatible avec le projet de modernisation et d'extension de la ZithaKlinik.

Concernant les turbulences au cours des derniers mois, il est relevé que le processus de fusion n'a pas été la base du problème, et qu'il existe déjà depuis quelque temps des agitations au sein du secteur hospitalier concerné.

Le Secrétaire-administrateur,  
Tania Sonnetti

La Présidente,  
Cécile Hemmen

