

Luxembourg, le 17 décembre 2024

**Objet : Projet de loi n°8399<sup>1</sup> 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. (6664TMT/RAD)**

*Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale  
(18 juin 2024)*

## **Avis de la Chambre de Commerce**

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet la création de la Centrale Nationale d'Achat et de Logistique (ci-après la « Centrale ») afin d'optimiser, de mutualiser et de centraliser les activités d'achats et de logistique pour les fournitures non-médicales, les médicaments, les produits médicaux et sanitaires et les services associés.

### **En bref**

- La Chambre de Commerce recommande de limiter les missions de la Centrale à la gestion des stocks de crise et du cannabis médicinal.
- Elle suggère la création d'une liste de produits médicaux, sanitaires et médicaments critiques, définie avec le secteur privé et la communauté médicale, à fixer par un règlement grand-ducal.
- La Chambre de Commerce invite les auteurs à présenter une estimation financière plus détaillée des coûts et de l'investissement lié à cette structure.
- La Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

<sup>1</sup> [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

## Table des matières

Résumé .....	2
Considérations générales .....	3
I.    Introduction .....	3
II.   Missions et objectifs de la Centrale .....	5
a)  Concernant les missions .....	5
b)  Concernant les objectifs .....	6
III.  Modalités d'exercice des missions par la Centrale .....	7
IV.  Gouvernance de la Centrale .....	7
V.    Financement et gestion financière de la Centrale .....	8
a)  Concernant le budget d'investissement .....	8
b)  Concernant le budget pluriannuel de fonctionnement (2025 à 2032) .....	8
Commentaire des articles .....	9

## Résumé

La Chambre de Commerce salue l'initiative du gouvernement visant à remédier aux lacunes identifiées lors de la pandémie de Covid-19, notamment en matière de gestion des approvisionnements en matériel médical. Cependant, elle estime que dans cette démarche d'optimisation, l'État doit centrer ses efforts sur le nécessaire et l'utile. C'est pourquoi la Chambre de Commerce recommande de limiter la gestion logistique de la Centrale à la gestion du stock de crise et du cannabis médicinal, à la fois pour ne pas concurrencer le secteur privé déjà performant sur ce marché, et pour limiter les coûts pour le système de santé luxembourgeois.

Dans cette démarche, la Chambre de Commerce recommande de définir une liste, en collaboration avec les acteurs privés et la communauté médicale, de produits médicaux, sanitaires et médicaments dit « critiques ». Cette liste devra être fixée par un règlement grand-ducal, permettant une adaptation flexible aux besoins spécifiques.

La Chambre de Commerce aurait apprécié une analyse financière plus détaillée, incluant des informations sur les coûts liés à l'investissement initial ainsi que sur les coûts de fonctionnement. Elle invite à une réflexion approfondie sur le financement du Projet, en incluant la réaffectation des budgets existants. Sans une telle révision, la Centrale pourrait avoir l'effet inverse de celui escompté, entraînant des coûts supplémentaires pour le système de santé luxembourgeois, au lieu de générer les économies prévues, compromettant ainsi un des objectifs qui consiste en la maîtrise des dépenses de santé.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce invite à lancer des appels d'offres pour les services de transport et de gestion du centre logistique, afin de stimuler le secteur privé et la concurrence sur le marché. De manière générale, les appels d'offres pourraient potentiellement être réalisés en lots distincts dans le respect des dispositions sur les marchés publics, afin de permettre à des acteurs de toutes tailles, y compris les PME, d'y participer. Des critères de responsabilité sociétale des entreprises devront également être considérés, en plus de ceux de coûts.

Enfin, la Chambre de Commerce s'oppose à la possibilité pour la Centrale de prendre des participations dans des sociétés, et recommande la suppression de toute référence à cet égard dans le Projet. En effet, l'octroi de tels pouvoirs pourrait engendrer des distorsions de concurrence en donnant un avantage concurrentiel à un acteur privé sur le marché.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

Appréciation du projet de loi :

Compétitivité de l'économie luxembourgeoise	0
Impact financier sur les entreprises	--
Transposition de la directive	n.a.
Simplification administrative	0
Impact sur les finances publiques	--
Développement durable	0

**Légende :**

++	très favorable
+	Favorable
0	Neutre
-	Défavorable
--	très défavorable
n.a.	non applicable
n.d.	non disponible

## Considérations générales

### I. Introduction

Le Projet s'inscrit dans le contexte de post-pandémie du Covid-19, qui a mis en exergue certaines faiblesses du système de santé luxembourgeois, notamment en lien avec son système d'approvisionnement.

Le rapport d'analyse de l'OCDE, qui traite notamment de la réponse des pouvoirs publics luxembourgeois face à leur gestion de la crise du Covid-19, fait état de plusieurs constats<sup>2</sup> (ci-après le « Rapport OCDE ») et recommande au Luxembourg de « renforcer des aspects essentiels de la préparation pour disposer d'un système de santé davantage résilient aux menaces futures (à travers par exemple un renforcement des systèmes d'information, du personnel de santé ou encore la constitution d'une centrale d'achat et de logistique des produits critiques) »<sup>3</sup>.

L'importance de la mise en place d'infrastructures permettant de répondre aux besoins lors de crises sanitaires concernant les produits critiques, est donc pointé par le Rapport OCDE. Ceux-

<sup>2</sup> Lien vers le rapport « [Évaluation des réponses au COVID-19 du Luxembourg : Tirer les enseignements de la crise pour accroître la résilience](#) », OCDE, 5 octobre 2022

<sup>3</sup> Lien vers le rapport « [Évaluation des réponses au COVID-19 du Luxembourg : Tirer les enseignements de la crise pour accroître la résilience](#) », OCDE, 5 octobre 2022 », page 104, OCDE 5 octobre 2022

ci ne sont pas définis clairement dans le rapport, mais incluent des médicaments et des dispositifs médicaux.

La Chambre de Commerce note que, selon l'exposé des motifs, la centrale d'achat existe déjà partiellement par l'entremise de la cellule d'achat de la fédération des hôpitaux luxembourgeois (ci-après la « FHL »). Cette cellule a pour fonction de mutualiser les achats pharmaceutiques dans le secteur hospitalier, en favorisant « *la collaboration entre les établissements hospitaliers et les autres acteurs du secteur* ». Il n'est pas fait mention dans le Projet de problèmes de fonctionnement de cette cellule déjà existante, au-delà du manque d'un volet logistique.

La Centrale, mise en place par le Projet, a ainsi pour objectif de se substituer à la cellule de la FHL, et d'ajouter un volet « logistique ». La structure, qui serait créée sous la forme d'un établissement public devra, selon les auteurs du Projet, poursuivre les missions de service public suivantes (ci-après les « missions ») :

- exercer des activités de centrale d'achat ;
- acquérir, stocker, conserver et gérer des produits à vocation médicale et sanitaire, médicaments, substances médicamenteuses et fournitures ;
- acquérir et délivrer des prestations de service ;
- constituer, conserver et gérer le stock critique ;
- exercer une activité de pharmacie hospitalière sous forme de structure externe au sens de l'article 35 de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière fonctionnant sous l'autorité et la surveillance d'un pharmacien-gérant ;
- délivrer, mettre à disposition ou en circulation et vendre les stocks constitués.

La Centrale devrait approvisionner :

(i) les établissements hospitaliers au sens de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière<sup>4</sup>,

(ii) le Corps grand-ducal d'incendie et de secours au sens de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile et création d'un Corps grand-ducal d'incendie et de secours<sup>5</sup>,

(iii) le *Luxembourg Institute of Health* au sens de la loi modifiée du 3 décembre 2014 ayant pour objet l'organisation des centres de recherche publics<sup>6</sup>,

(iv) le Laboratoire national de santé au sens de la loi modifiée du 7 août 2012 portant création de l'établissement public « Laboratoire national de santé »<sup>7</sup>,

---

<sup>4</sup> [Lien vers la loi modifiée du 8 mars 2018 sur le site de Legilux](#)

<sup>5</sup> [Lien vers la loi modifiée du 27 mars 2018 sur le site de Legilux](#)

<sup>6</sup> [Lien vers la loi modifiée du 3 décembre 2014 sur le site de Legilux](#)

<sup>7</sup> [Lien vers la loi modifiée du 7 août 2012 sur le site de Legilux](#)

(v) tout autre pouvoir adjudicateur et entité adjudicatrice que ceux visés nommément par le Projet, et

(vi) les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique disposant d'un agrément au sens de la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, ainsi que les établissements relevant de la loi modifiée du 23 décembre 1998 portant création de deux établissements publics dénommés 1) Centres, Foyers et Services pour personnes âgées ; 2) Centres de gériatrie.

L'ensemble de ces structures seront appelées ci-après les « Utilisateurs ».

La Chambre de Commerce salue les efforts du gouvernement visant à remédier aux lacunes identifiées lors de la pandémie de Covid-19, notamment en matière de gestion des approvisionnements de matériel médical. En revanche, elle estime que le texte tel qu'exposé, dépasse l'objectif fixé de gestion d'un seuil critique de stock de produits essentiels, et les recommandations présentées dans le Rapport OCDE.

## **II. Missions et objectifs de la Centrale**

### **a) Concernant les missions**

La Chambre de Commerce estime que les missions envisagées dans le Projet dépassent celles recommandées et nécessaires<sup>8</sup>, alors qu'elles englobent une large gamme d'activités de logistique et de distribution étant aujourd'hui gérées efficacement via une collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Le Projet pourrait avoir un impact significatif en termes de concurrence sur le secteur privé, et notamment sur les grossistes pharmaceutiques et de matériel médical, les pharmacies, et les entreprises de logistique et de transport.

Elle émet par ailleurs une réserve quant à la pertinence de fournir aux Utilisateurs des produits et services à caractère non médical, estimant que ces derniers, n'étant ni des produits médicaux, ni a fortiori des produits médicaux critiques, peuvent être gérés de manière plus efficace et économique par le secteur privé, grâce aux ressources existantes, à l'expertise et à la capacité d'adaptation aux besoins spécifiques des Utilisateurs.

Le Rapport OCDE valorise par ailleurs le rôle du secteur privé en mentionnant que « *[l]e Luxembourg a également mis à profit les capacités logistiques et de transport du secteur privé dans le pays pour établir un contact direct avec les installations de production à l'étranger, acheter du matériel directement auprès des producteurs et assurer le transport des stocks vers le territoire national.* »<sup>9</sup>.

La Chambre de Commerce espère cependant que la volonté des auteurs n'est pas de concurrencer les acteurs privés, mais plutôt de privilégier des partenariats entre le secteur public et le secteur privé. Elle réitère son souhait de voir cette orientation intégrée de manière explicite dans le Projet. Elle recommande par ailleurs notamment de poursuivre ces partenariats avec le secteur privé pour les activités de logistique et de distribution de la Centrale.

---

<sup>8</sup> Lien vers le rapport « [« Évaluation des réponses au COVID-19 du Luxembourg : Tirer les enseignements de la crise pour accroître la résilience », OCDE, 5 octobre 2022](#), page 14 et page 102

<sup>9</sup> Lien vers le rapport « [« Évaluation des réponses au COVID-19 du Luxembourg : Tirer les enseignements de la crise pour accroître la résilience », OCDE, 5 octobre 2022](#), page 132

La Chambre de Commerce invite par conséquent les auteurs à revoir les missions allouées à la Centrale et à restreindre le champ d'application du Projet et **le rôle de la Centrale à la gestion logistique du stock de crise et du cannabis médicinal**. Une définition précise des produits dits « critiques », incluant **une liste exhaustive des médicaments et des produits à vocation médicale et sanitaire**, à l'exclusion de tout autre produit, doit être déterminée par **règlement grand-ducal**, permettant ainsi une adaptation flexible aux besoins spécifiques.

## **b) Concernant les objectifs**

Dans l'exposé des motifs du Projet, le législateur mentionne la plus-value de la mise en place de la Centrale à savoir :

- « *Gain de temps : La Centrale organise, à terme, une partie des activités logistiques intrinsèques aux unités de soins des hôpitaux. Cette nouvelle organisation permet de libérer du temps de travail aux soignants et pharmaciens, cela au profit des patients et de la gestion de la pharmacie hospitalière interne à l'hôpital. En sus, le soutien de la Centrale au niveau de la passation des marchés publics permet aux acteurs de la santé concernés d'être dégagés de certaines tâches logistiques lourdes et chronophages. »*
- « *Gain financier : Ce gain se matérialise par des économies qui sont à prévoir au niveau des budgets des différentes parties prenantes qui en tirent une plus-value. »*
- « *Gain d'espace et productivité accrue : La Centrale, lorsqu'elle est en situation de plein régime, constitue un point central pour l'approvisionnement et la distribution des commandes, permettant notamment aux acteurs du secteur de la santé concernés de libérer des espaces de stockage et de réduire les activités de logistique. Dès lors cette nouvelle organisation logistique centralisée permet d'une part une réallocation de certains espaces d'entreposage physiques dans les établissements concernés à d'autres activités et d'autre part d'assurer une productivité accrue découlant de l'informatisation et l'automatisation. »*

Concernant l'objectif de gain de temps : la Chambre de Commerce estime que les gains de temps potentiels exposés dans le texte ne sont pas démontrés, si la Centrale ne fait que centraliser les stocks des hôpitaux.

Concernant l'objectif de gain financiers : la Chambre de Commerce estime que les gains financiers présentés dans le texte restent vagues et insuffisamment détaillés. Elle invite les auteurs du Projet à présenter une analyse détaillée des économies potentielles que la mise en place de la Centrale devrait apporter. Par ailleurs, la Chambre de Commerce émet de sérieux doutes quant aux gains financiers réels que devrait apporter la Centrale. Le financement initial de 88,6 millions d'euros, avec des coûts opérationnels variant de 2 à 16 millions d'euros d'ici 2032, pose des questions sur la viabilité financière du projet et sur la réalisation d'économies d'échelles. Atteindre l'équilibre financier par des économies d'échelles semble représenter un défi majeur compte tenu du coût de l'investissement. Cela amène à s'interroger sur la pertinence d'attribuer des missions aussi diversifiées à la Centrale, et sur la capacité réelle du projet à générer des économies suffisantes pour justifier un tel investissement.

La Chambre de Commerce note que la Centrale pourrait simplifier le processus d'approvisionnement pour certains acteurs de la santé, comme les Maisons de soins, en leur offrant la possibilité de se fournir auprès de celle-ci, sans obligation. Cependant, elle exprime de sérieux doutes quant à la réduction des coûts d'achat et aux économies potentielles pour ces acteurs.

### III. Modalités d'exercice des missions par la Centrale

La Chambre de Commerce comprend l'intention des auteurs d'accorder à la Centrale le pouvoir de prendre des « *participations sous quelque forme que ce soit, soit par voie d'apport ou de souscription, soit de toute autre manière dans des sociétés ayant un objet analogue ou connexe ou pouvant faciliter la réalisation de ses missions* ». Cependant, la Chambre de Commerce exprime son opposition ferme à l'octroi de ce pouvoir à la Centrale et recommande la suppression de toute référence à cet égard dans le Projet. En effet, la Chambre de Commerce s'interroge sur la pertinence, ou le besoin pour la Centrale de pouvoir prendre des participations dans des sociétés privées. L'octroi de tels pouvoirs pourrait engendrer des distorsions de la concurrence en donnant un avantage concurrentiel certain sur le marché, compromettant ainsi le fonctionnement d'un marché concurrentiel dans le secteur privé et outrepassant le rôle de la Centrale.

Par ailleurs, la Chambre de Commerce note que le texte mentionne le recrutement de « spécialistes » pour faire face aux défis spécifiques de la Centrale. Elle s'interroge sur la provenance de ces talents et note le risque important de débauchage de la main-d'œuvre du secteur privé par l'établissement public. De plus, si ces postes venaient à être pourvus par des spécialistes n'étant actuellement pas dans le système de santé public, ceci aurait un impact supplémentaire significatif en termes de coûts et réduirait les affirmations visant à réaliser des économies. La Chambre de Commerce part du principe que la volonté des auteurs est de maîtriser les coûts de la Centrale en ayant recours à des ressources déjà présentes dans le système de santé luxembourgeois plutôt que de recourir à des recrutements externes et en sous-traitant certaines activités. Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont en effet essentiels afin que notamment les activités logistiques et de distribution n'entraînent pas une perte de l'emploi dans le secteur privé, et ne découragent pas la formation et l'investissement dans le personnel.

La Chambre de Commerce réitère à cet endroit également son souhait de voir ces orientations intégrées de manière explicite dans le projet de loi.

### IV. Gouvernance de la Centrale

Le Conseil d'administration de la Centrale, tel que décrit dans le texte, sera composé de quatorze membres, issus principalement des entités publiques directement impliquées dans la création de la structure.

La Chambre de Commerce s'interroge sur la possibilité de la rédaction d'un cahier des charges par le Conseil d'administration concernant l'ensemble des compétences professionnelles dont devraient être pourvus les membres du Comité de direction, en sus du grade de master ou diplôme équivalent. L'élaboration de ce cahier des charges permettrait de s'assurer des qualifications et compétences requises pour gérer la structure et le budget dont la Centrale sera pourvue.

Elle estime par ailleurs impératif d'établir un Comité de coordination incluant des représentants du secteur privé, afin de garantir une synergie efficace. Ce comité serait chargé d'assurer une communication fluide et transparente sur les orientations de la structure, en particulier celles ayant des implications sur la capacité d'intervention du secteur privé en cas de défaillance. En centralisant l'approvisionnement, la Centrale se positionne comme un « *single point of failure* »<sup>10</sup>, exposant le système à des risques significatifs en cas de perturbation majeure, telle qu'un incendie ou une inondation. Le secteur privé doit être non seulement informé, mais également consulté pour maintenir et adapter ses infrastructures en conséquence et pouvoir agir en tant que solution de

---

<sup>10</sup> Point de défaillance unique

secours. Ce Comité de coordination permettrait ainsi de renforcer la résilience du système de santé luxembourgeois en garantissant que le secteur privé dispose des ressources et des informations nécessaires pour pallier toute défaillance de la Centrale.

La Chambre de Commerce réitère enfin à cet endroit la demande de supprimer la possibilité de prise de participation par la Centrale.

## **V. Financement et gestion financière de la Centrale**

### **a) Concernant le budget d'investissement**

La fiche financière du Projet indique un investissement initial de 88,6 millions d'euros. La Chambre de Commerce note que cette estimation ne comprend pas la valeur du terrain.

Le budget initial de 88,6 millions d'euros alloué à la création de la Centrale comprend une estimation de 14,6 millions d'euros pour des équipements de robotisation. Toutefois, le Projet ne fournit aucune précision sur la manière dont ce montant a été estimé. La Chambre de Commerce rappelle que l'établissement d'un budget pour des équipements aussi complexes que ceux liés à la robotisation est une tâche délicate, les coûts pouvant varier considérablement en fonction des exigences techniques, des spécifications opérationnelles précises, et du délai de mise en œuvre. La Chambre de Commerce invite donc les auteurs du Projet à fournir des détails plus approfondis, afin de garantir que le budget alloué soit réaliste et en adéquation pour répondre aux besoins de la Centrale.

La Chambre de Commerce invite, par ailleurs, à lancer des appels d'offres pour les services de transport et de gestion du centre logistique, afin de stimuler le secteur privé et la concurrence sur le marché. De manière générale, les appels d'offres pourraient potentiellement être réalisés en lots distincts dans le respect des dispositions sur les marchés publics, afin de permettre à des acteurs de toutes tailles, y compris les PME, d'y participer. Des critères de responsabilité sociétale des entreprises devront également être considérés, en plus de ceux de coûts.

Enfin, la Chambre de Commerce note que dans la section « *Extraits choisis de la fiche de développement durable* », les auteurs ont indiqué que « *[I]Le projet de loi susmentionné n'impact[e] en rien la consommation ou la production durable* ». Toutefois, il convient de rappeler que les systèmes de santé mondiaux consomment massivement des produits jetables contenant du plastique, ce qui confère à ce Projet un impact significatif sur le développement durable au sein du système de santé luxembourgeois. À titre d'exemple, le « UK National Health Service » estime produire 133.000 tonnes de déchets plastiques par an<sup>11</sup>. Il convient bien entendu de préciser que le système de santé luxembourgeois est certes de taille inférieure, et produit ainsi moins de déchets plastiques. Cependant, l'impact environnemental reste important, et ne doit pas être négligé. La Chambre de Commerce invite les auteurs à inclure des incitatifs crédibles dans les appels d'offres afin de réduire les impacts environnementaux. De plus, la construction d'un nouveau bâtiment pour une surface estimée à 8.500 m<sup>2</sup> extérieur et 10.000 m<sup>2</sup> intérieur (soit 18.500 m<sup>2</sup> au total), aura également un impact environnemental certain. Cette structure nécessitera l'imperméabilisation de milliers de mètres carrés de sols. Le bâtiment devra être conçu et opéré de manière éco-responsable.

### **b) Concernant le budget pluriannuel de fonctionnement (2025 à 2032)**

Un autre point de préoccupation majeur pour la Chambre de Commerce réside dans le coût de fonctionnement de cette nouvelle structure. En raison de la convention collective en vigueur, les

<sup>11</sup> Lien vers le ["Journal of the royal society of medicine"](#) (chiffre de 2018, vérifié le 11 Janvier 2019)

salaires dans le secteur public sont plus élevés que dans le secteur privé, ce qui entraînera une augmentation significative des charges salariales pour la Centrale, et par conséquent du coût général des activités logistiques et de gestion de stocks. La Chambre de Commerce souhaite que la Centrale utilise les ressources existantes dans le secteur de la santé à ces fins, et recourt à des collaborations avec le secteur privé pour l'opérationnalisation de la Centrale. Dans ce sens, elle invite ici aussi les auteurs du Projet à intégrer de manière explicite ces orientations dans ce dernier.

Par ailleurs, le Projet mentionne la création de plusieurs comités nationaux, et indique que « *[I]es indemnités des membres et les jetons de présence des experts externes participant aux réunions des comités nationaux sont à charge de la Centrale. [...] Le montant des indemnités et des jetons de présence est déterminé par règlement grand-ducal* ». Ces charges entraîneront une hausse des coûts pour la Centrale et pour le système de santé.

Ensuite, afin de couvrir les coûts de fonctionnement, il est prévu d'appliquer une marge sur les produits distribués. Toutefois, dans le contexte de la Centrale, cette approche présente des défis particuliers. C'est pourquoi, pour que celle-ci atteigne un point d'équilibre financier, la marge appliquée aux produits devra être suffisante pour couvrir non seulement les coûts de fonctionnement importants, mais également les investissements initiaux. Afin de réaliser des économies d'échelles, la Centrale devra impérativement maximiser le volume à distribuer. Compte tenu des charges salariales élevées, et si est ajouté au calcul l'amortissement du bâtiment, cette approche pourrait rendre le système excessivement coûteux. La question se pose alors de savoir si la structure pourra réellement atteindre un point d'équilibre financier sans entraîner une augmentation des coûts pour le système de santé. Ainsi, toute hausse de la marge appliquée aux produits se répercuterait inévitablement sur les acteurs du système de santé et, par extension, sur les dépenses publiques de santé.

Enfin, la Chambre de Commerce note que la fiche financière fournie par les auteurs ne précise pas de délai, ou de scénarios, quant à l'atteinte d'un point d'équilibre financier. Ces interrogations mettent en lumière la nécessité d'une réflexion plus approfondie sur le financement de la Centrale, y compris sur la réaffectation des budgets existants. Sans une telle révision, celle-ci pourrait avoir l'effet inverse de celui escompté, entraînant des coûts supplémentaires pour le système de santé luxembourgeois, au lieu de générer les économies prévues, compromettant ainsi l'objectif initial de maîtrise des dépenses de santé.

## Commentaire des articles

### Concernant l'article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> du Projet présente les définitions nécessaires au Projet.

Concernant la définition de « fourniture » au point 5° de l'article 1<sup>er</sup>, la Chambre de Commerce estime qu'il y a lieu de limiter la fourniture aux produits dit « essentiels ». Cette définition est trop large et ne paraît, dès lors, pas respecter l'essence du Projet qui est la fourniture de produits critiques. La Chambre de Commerce suggère de modifier la définition comme suit (ajouts en gras par la Chambre de Commerce) :

« « *fourniture* » : tout bien ou produit **critique** destiné à être utilisé, épuisé ou consommé au cours d'un processus ou d'une opération en lien avec les activités des établissements hospitaliers, du LIH, du LNS, du CGDIS ou des organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, à l'exclusion des médicaments, substances médicamenteuses et produits à vocation médicale et sanitaire ; »

Concernant la définition de « prestation de services » au point 12° de l'article, la Chambre de Commerce préconise de restreindre le champ de cette définition, toujours afin de respecter le cadre du Projet et de s'en tenir au caractère critique. La Chambre de Commerce suggère de modifier la définition comme suit (ajouts en gras par la Chambre de Commerce) :

*« « prestation de services » : tout service, en lien **direct** avec les activités réalisées par les établissements hospitaliers, le LIH, le LNS, le CGDIS, les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, à l'exclusion des travaux ; »*

### **Concernant l'article 3**

L'article 3 introduit les missions conférées à la Centrale.

Au paragraphe 1 de l'article, la Chambre de Commerce demande de limiter les missions de la Centrale à l'objectif initial du Projet et suggère que le paragraphe 1 soit modifié comme suit (ajouts en gras par la Chambre de Commerce) :

*« La Centrale a pour missions, **en lien direct avec les activités réalisées par les établissements hospitaliers, le LIH, le LNS, le CGDIS, les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, à l'exclusion des travaux** :*

*1° d'exercer des activités de centrale d'achat ;*

*2° d'acquérir, de stocker, de conserver et de gérer des produits à vocation médicale et sanitaire, médicaments, substances médicamenteuses et fournitures ;*

*3° d'acquérir et de délivrer des prestations de service ;*

*4° de constituer, conserver et gérer le stock critique ;*

*5° d'exercer une activité de pharmacie hospitalière sous forme de structure externe au sens de l'article 35 de la loi modifiée du 8 mars 2018 relative aux établissements hospitaliers et à la planification hospitalière fonctionnant sous l'autorité et la surveillance d'un pharmacien-gérant ;*

*6° de délivrer, de mettre à disposition ou en circulation et de vendre les stocks constitués ».*

### **Concernant l'article 4**

L'article 4 traite des Utilisateurs de la Centrale.

Au paragraphe 3 de l'article, la Chambre de Commerce note qu'une forte possibilité d'interprétation est laissée à l'acheteur quant à ses besoins. La Chambre de Commerce suggère que l'appréciation se fasse sur des critères à établir de manière objective et non subjective comme cela est le cas. En conséquence, la Chambre de Commerce propose que le paragraphe précité soit modifié comme suit (ajouts en gras par la Chambre de Commerce) :

*« (3) Les obligations visées au paragraphe 1er et au paragraphe 2 ne sont pas applicables si la Centrale n'est pas en mesure de fournir les produits à vocation médicale et sanitaire, médicaments, substances médicamenteuses ou les fournitures et prestations de services en cause ou si, selon l'appréciation de l'acheteur, **sur base de critères objectifs***

*tel que déterminés par règlement grand-ducal, la continuité des soins ou les besoins urgents le commandent. Les établissements hospitaliers adressent régulièrement à la Centrale un relevé indiquant les achats effectués en vertu du présent paragraphe. »*

Au paragraphe 5 de l'article précité, la Chambre de Commerce, à des fins de clarification, suggère d'apporter les modifications suivantes (ajouts en gras par la Chambre de Commerce) :

*« Les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique, lorsqu'ils agissent comme ayant la qualité de pouvoir adjudicateur **et agissant en tant que tel**, peuvent s'approvisionner en produits à vocation médicale et sanitaire, fournitures et prestations de services auprès de la Centrale. »*

### **Concernant l'article 7**

L'article 7 concerne le fonctionnement du Conseil d'administration.

La Chambre de Commerce, pour des raisons de clarification, souhaite préciser un certain nombre de points au niveau de la convocation et de la procédure de tenue du Conseil d'administration de la Centrale. Elle propose de modifier l'article 7 comme suit (ajouts en gras et suppressions en barré par la Chambre de Commerce) :

*« (1) Le conseil d'administration se réunit sur convocation de son président ou, en cas d'empêchement de celui-ci, de son vice-président, aussi souvent que les intérêts de la Centrale l'exigent, et au moins quatre fois par an. Il peut également être convoqué à la demande écrite de deux de ses membres. La convocation **écrite** est adressée aux membres du conseil d'administration au moins huit jours ouvrables avant la réunion et est accompagnée de l'ordre du jour.*

*(2) La présidence du conseil d'administration est assurée par le président ou, en cas d'empêchement de celui-ci, par le vice-président.*

*Le conseil d'administration ne peut valablement délibérer que si la majorité de ses membres est présente et il décide à la majorité simple des voix des membres présents. En cas d'égalité de voix, la voix du président ou, en son absence, celle du vice-président est prépondérante. Sont réputés présents pour le calcul du quorum et de la majorité les membres du conseil d'administration qui participent à la réunion du conseil par visioconférence ou par d'autres moyens de télécommunication permettant leur identification. Ces moyens satisfont à des caractéristiques techniques garantissant une participation effective à la réunion du conseil d'administration dont les délibérations sont retransmises de façon continue. En cas d'urgence ou dans l'impossibilité de se réunir dans un délai raisonnable, le conseil d'administration est autorisé à prendre une résolution circulaire écrite signée par **la majorité tous** les membres du conseil d'administration. Une telle résolution est valable et effective comme si elle avait été adoptée lors d'une réunion du conseil d'administration dûment convoquée et tenue, et peut consister en un ou plusieurs documents, ~~chacun signé par la majorité des membres du conseil d'administration~~. Les résolutions circulaires écrites ainsi prises sont réputées avoir été prises au siège de la Centrale.*

*(3) Les membres du conseil d'administration ainsi que toute personne assistant aux réunions gardent secrètes les informations dont ils prennent connaissance.*

*(4) Le directeur ou les directeurs adjoints tel que prévu à l'article 9 assistent avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration sur demande de ce dernier. Des experts peuvent également participer aux réunions pour autant que de besoins.*

*Ils seront soumis à un devoir de confidentialité quant au contenu des réunions auxquelles ils seront invités à participer.*

*(5) Les indemnités des membres du conseil d'administration et les jetons de présence des experts externes participant aux réunions du conseil d'administration sont à charge de la Centrale. Le montant des indemnités et des jetons de présence est déterminé par règlement grand-ducal.*

*(6) Le fonctionnement du conseil d'administration est précisé par le règlement d'ordre intérieur prévu à l'article 8, paragraphe 2, point 4°. »*

### **Concernant l'article 10**

L'article 10 introduit les règles de fonctionnement de la direction de la Centrale.

La Chambre de Commerce constate qu'il y a lieu de corriger une erreur de numérotation au dernier paragraphe de l'article 10 qui est énoncé comme le paragraphe 4 au lieu du paragraphe 3, et qu'il y a lieu de le corriger par « (3) ».

### **Concernant l'article 14**

L'article 14 traite du devoir d'indépendance et d'impartialité de toute personne impliquée dans la Centrale.

La Chambre de Commerce constate la pertinence de l'article sur l'indépendance et l'impartialité, cependant, elle entend aussi préciser en sus d'une mention au procès-verbal, que la personne ayant un conflit d'intérêt s'abstienne de participer aux discussions et aux votes sur le point en cause. La Chambre de Commerce suggère de modifier le paragraphe 2 comme suit (ajouts en gras par la Chambre de Commerce) :

*« (2) Les membres du conseil d'administration, les membres de la direction, les membres des comités nationaux, le personnel et les experts externes ne peuvent pas prendre de décision, ni être présents, ni voter lors d'une délibération ou d'un vote sur un point de l'ordre du jour au sujet duquel ils sont, soit par eux-mêmes, soit par leur conjoint ou partenaire, soit par un de leurs parents ou alliés jusqu'au troisième degré inclusivement, en situation de conflit d'intérêt, de nature financière ou autre, avec la Centrale. En cas de conflit d'intérêts ponctuel, ils préviennent le président de la réunion et font inscrire une déclaration au compte rendu de la réunion **et que la personne concernée s'abstienne de participer aux décisions et de voter sur le point sur lequel elle est en conflit.** »*

### **Concernant l'article 20**

L'article 20 concerne la nomination d'un réviseur d'entreprises agréé pour contrôler les comptes de la Centrale.

La Chambre de Commerce, par souci de cohérence, souhaite adjoindre à chaque mention du terme « réviseur d'entreprises », le terme « agréé ». Elle propose que l'article soit modifié comme suit (ajouts en gras par la Chambre de Commerce) :

« (1) Le conseil d'administration nomme un réviseur d'entreprises agréé, chargé du contrôle des comptes de la Centrale et de la régularité des opérations effectuées et des écritures comptables. Il est nommé pour une période de trois ans, renouvelable. Le réviseur d'entreprises **agréé** remplit les conditions requises par la loi modifiée du 23 juillet 2016 relative à la profession de l'audit. Sa rémunération est à charge de la Centrale.

(2) Le réviseur d'entreprises **agréé** dresse à l'intention du conseil d'administration un rapport détaillé sur les comptes de la Centrale. Il peut être chargé par le conseil d'administration de procéder à des vérifications spécifiques. »

#### Concernant l'article 24

L'article 24 traite des modalités du premier Conseil d'administration.

La Chambre de Commerce remarque que les membres du Conseil d'administration doivent être nommés 3 mois au plus tard après la publication du Projet. Or, il est prévu une date d'entrée en vigueur décalée. En conséquence, la Chambre de Commerce suggère de faire courir les délais de nomination à partir du jour de l'entrée en vigueur du présent Projet. Elle propose de modifier l'article comme suit (ajouts en gras et suppression en barré par la Chambre de Commerce) :

« Les membres du conseil d'administration sont nommés au plus tard dans les trois mois suivant **l'entrée en vigueur** ~~la publication~~ de la présente loi. Lors de sa première réunion, qui doit avoir lieu au plus tard dans les six mois suivant **l'entrée en vigueur** ~~la publication~~ de la présente loi, le conseil d'administration est chargé de nommer, sous l'approbation du ministre, les membres de la direction. »

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis, que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

TMT/RAD/DJI