

Luxembourg, le 28 octobre 2025

Objet : Projet de loi n°8399¹ 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 et à la planification hospitalière - Amendements parlementaires. (6664bisTMT/RAD)**

*Saisine : Ministre de la Santé et de la Sécurité sociale
(24 juillet 2025)*

Avis complémentaire de la Chambre de Commerce

Les amendements parlementaires sous avis (ci-après les « Amendements »), adoptés par la Commission de la Santé et de la Sécurité sociale lors de sa réunion du 16 juillet 2025, ont pour objet de modifier le projet de loi n°8399 (ci-après le « Projet initial ») portant création de l'établissement public « Centrale nationale d'achat et de logistique » (ci-après la « CNAL »). La Chambre de Commerce a avisé le Projet initial en date du 17 décembre 2024².

En bref

- La Chambre de Commerce regrette le maintien d'un périmètre d'intervention et des missions jugées trop larges pour la CNAL.
- Elle déplore l'absence d'ouverture de la gouvernance au secteur privé et réitère sa proposition de création d'un comité de coordination public-privé.
- Elle souligne enfin le manque d'analyse financière détaillée sur les coûts d'investissement et de fonctionnement, rendant incertaine la soutenabilité économique du projet.
- La Chambre de Commerce n'est en mesure d'approuver les amendements parlementaires sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses observations.

¹ [Lien vers les amendements parlementaires sur le site de la Chambre des Députés](#)

² [Lien vers l'avis du 17 décembre 2024 de la Chambre de Commerce](#)

Considérations générales

Le Projet initial a pour objet la création de la CNAL, un établissement public chargé de centraliser et d'optimiser les achats, notamment en ce qui concerne la gestion logistique ainsi que la distribution de produits médicaux, sanitaires, médicaments, fournitures et services associés pour le secteur de la santé et les organismes publics concernés.

Les Amendements au Projet initial visent principalement à apporter des précisions rédactionnelles, légistiques et de coordination entre différents articles. Toutefois, ces modifications ne modifient pas la substance du Projet initial et ne répondent pas aux préoccupations majeures exprimées par la Chambre de Commerce dans son avis du 17 décembre 2024.

La Chambre de Commerce déplore que la majorité de ses observations n'aient pas été retenues, en particulier celles visant à :

- recentrer les missions de la CNAL sur la gestion du stock de crise et du cannabis médicinal ;
- instaurer une liste réglementaire de produits critiques, établie en concertation avec le secteur privé et la communauté médicale ;
- supprimer la possibilité pour la CNAL de prendre des participations dans des sociétés privées ;
- garantir une analyse financière complète de l'investissement et des coûts de fonctionnement ;
- inclure le secteur privé dans la gouvernance de la CNAL, par la création d'un comité de coordination permanent, et ouvrir la gestion opérationnelle de la CNAL au secteur privé, notamment par le recours à des appels d'offres pour les services logistiques et de transport, afin de stimuler la concurrence et permettre la participation d'entreprises de toutes tailles, y compris les PME.

En l'état, la CNAL conserve un périmètre d'intervention particulièrement large, lui permettant de réaliser des activités de nature commerciale et concurrentielle, sans mécanismes de sauvegarde suffisants pour éviter une distorsion de concurrence ou une hausse durable des coûts du système de santé.

La Chambre de Commerce considère dès lors que les Amendements, s'ils améliorent la clarté juridique du texte, n'en modifient pas les déséquilibres et ne garantissent pas la soutenabilité économique de la Central.

Concernant les missions

La Chambre de Commerce estime que le champ d'intervention de la CNAL demeure trop étendu. Les Amendements maintiennent la possibilité pour la CNAL d'exercer une large gamme d'activités, allant au-delà de la gestion d'un stock de crise, sans restriction aux produits médicaux et sanitaires critiques.

La Chambre de Commerce réitère donc sa recommandation de limiter les missions de la CNAL à la gestion du stock de crise et du cannabis médicinal, et de définir par règlement grand-ducal une liste précise de produits critiques établie avec les acteurs privés et la communauté médicale.

Elle relève en outre que le maintien, à l'article 3, de la possibilité pour la CNAL de prendre des participations dans des sociétés privées soulève de sérieuses réserves au regard du principe

de neutralité concurrentielle, aucune garantie n'étant prévue quant à la prévention des distorsions de concurrence ni à la définition du rôle du secteur privé dans ce dispositif.

Concernant les objectifs et le financement

Les objectifs avancés par le Projet initial (gain de temps, amélioration de l'efficacité et réalisation d'économies) ne sont étayés par aucune analyse concrète, et les amendements n'en apportent pas davantage.

De plus, aucun indicateur de performance ni modalité d'évaluation de ces gains potentiels n'est précisé, ce qui ne permet pas d'en apprécier la portée réelle. La Chambre de Commerce rappelle que les gains financiers attendus restent hypothétiques, tandis que le coût initial d'investissement avancé de 88,6 millions d'euros, auquel s'ajouteront des coûts de fonctionnement élevés, n'ont pas été davantage détaillés.

En l'absence d'étude d'impact, il demeure complexe de démontrer que la CNAL générera des économies d'échelle suffisantes pour compenser l'investissement public engagé. Les Amendements sous avis n'apportent aucune réponse aux préoccupations exprimées par la Chambre de Commerce sur la soutenabilité financière du Projet, qui demeure une préoccupation majeure.

Le budget initial alloué à la création de la CNAL comprend une estimation de 14,6 millions d'euros pour des équipements de robotisation. Toutefois, le Projet ne fournit toujours aucune précision sur la manière dont ce montant a été estimé. Elle regrette l'absence de toute analyse financière approfondie et de toute réévaluation du budget prévisionnel.

La Chambre de Commerce rappelle que sans recentrage des missions et sans analyse financière complète, le dispositif risque d'avoir l'effet inverse de celui recherché, en entraînant une hausse structurelle des coûts du système de santé.

La Chambre de Commerce réitère également sa recommandation de 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. Cet aspect n'a nullement été abordé dans les Amendements.

Concernant la gouvernance

La gouvernance de la CNAL demeure intégralement publique et n'inclut pas les acteurs économiques privés. Si la composition et les missions des comités nationaux ont été précisées, aucun dispositif ne prévoit la participation du secteur privé ou des représentants des entreprises du secteur médical et logistique.

La Chambre de Commerce réitère donc sa proposition de créer un comité de coordination public-privé, qui permettrait d'assurer une concertation permanente, une transparence sur les orientations stratégiques et une meilleure articulation entre la CNAL et les acteurs privés en cas de crise ou de rupture d'approvisionnement. Une telle instance renforcerait la résilience du système national en évitant que la CNAL ne devienne un point de défaillance unique.

Pour rappel, la Chambre de Commerce mentionnait dans son avis du 17 décembre 2024 que « *[I]es 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.* » Cet aspect n'ayant pas été abordé dans les Amendements, la Chambre de Commerce rappelle ses inquiétudes.

* * *

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

TMT/RAD/DJI