

N° 7820¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2020-2021

PROJET DE LOI**modifiant :**

- 1° la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ;**
- 2° la loi modifiée du 19 décembre 2020 ayant pour objet la mise en place d'une contribution temporaire de l'Etat aux coûts non couverts**

* * *

**AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES
ET EMPLOYES PUBLICS**

(7.5.2021)

Par dépêche du 5 mai 2021, Madame le Ministre de la Santé a demandé, „endéans les meilleurs délais“, l'avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics sur le projet de loi spécifié à l'intitulé.

D'après l'exposé des motifs qui l'accompagne, le projet en question prévoit certains assouplissements concernant les mesures actuellement applicables dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19, ceci jusqu'au 12 juin 2021 inclus. Selon le gouvernement, les modifications projetées „trouvent leur fondement dans la situation épidémiologique actuelle“ et plus précisément dans „la tendance décroissante du nombre de nouvelles infections“.

Les indicateurs relatifs à la situation épidémiologique étant généralement encourageants, d'une part, mais la situation dans les hôpitaux restant tendue et les incertitudes concernant les livraisons de doses vaccinales subsistant, d'autre part, „un juste équilibre entre retour à la normalité et vigilance doit dès lors être recherché“ selon le gouvernement.

Quant au principe, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve l'assouplissement des mesures actuellement en vigueur, qui portent en effet atteinte à certaines libertés publiques et à certains droits fondamentaux inscrits dans la Constitution, à savoir notamment au droit à la vie privée (article 11, paragraphe 3), à la liberté du commerce et de l'industrie et de l'exercice de la profession libérale (article 11, paragraphe 6) ainsi qu'au droit à la liberté individuelle (article 12).

Cela dit, la Chambre met en garde contre des difficultés qui sont susceptibles de se poser en relation avec les nouvelles dispositions prévues par le projet de loi lui soumis pour avis, qui appelle les observations suivantes.

Ad article 1^{er}

Le projet de loi introduit la possibilité pour les établissements de restauration et de débit de boissons d'accueillir du public tant à l'intérieur qu'en terrasse, entre six et vingt-deux heures.

Plusieurs conditions doivent être remplies selon le nouveau texte pour que les établissements puissent accueillir du public à l'intérieur, dont celle, imposée à chaque client, de présenter un test Covid-19 négatif. Lorsqu'un client refuse de présenter un test négatif ou si le résultat du test est positif, il doit quitter l'établissement.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur les modalités d'application pratique des nouvelles dispositions. De nombreuses questions se posent en effet à cet égard:

- Quelle personne devra surveiller la présentation et la réalisation des tests? Est-ce que le personnel du secteur HORECA a l'autorité et le pouvoir pour exercer cette mission?

- Que se passe-t-il si une dizaine de personnes, voire plus, souhaitent effectuer en même temps un test sur place dans un établissement de restauration ou de débit de boissons?
- Est-ce que les clients souhaitant réaliser un test sur place peuvent entrer dans l'établissement ou est-ce qu'ils doivent attendre leur tour à l'extérieur des locaux? Aux termes du texte projeté, un client qui refuse de produire un test négatif ou qui produit un test positif, „doit *quitter l'établissement*“. Il en découle que les clients peuvent donc entrer dans l'établissement pour présenter ou effectuer leur test, ceci avant de prendre place pour la consommation à table. Or, ceci pose évidemment problème lorsque de nombreuses personnes souhaitent entrer en même temps dans l'établissement. De plus, il faudra retirer le masque pour pouvoir réaliser un test sur place.
- Que se passe-t-il lorsqu'une personne qui refuse de présenter un test négatif ou qui présente un test positif est réticente à quitter l'établissement? Le personnel de l'établissement peut-il forcer la personne à quitter les lieux? Est-ce qu'il a le pouvoir de le faire? Sur la base de quelle disposition légale?
- Qu'est-ce qui se passe lorsqu'un client conteste le résultat du test qu'il a effectué sur place? Qui va trancher une telle contestation?

Le texte projeté crée donc maintes insécurités juridiques qu'il faudra résoudre pour éviter des problèmes dans l'exécution pratique.

S'y ajoute que le commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi précise que „*les clients en terrasse peuvent néanmoins accéder à l'intérieur de l'établissement pour se rendre aux toilettes ou pour payer sans devoir présenter un test Covid-19 dont le résultat serait négatif*“ et qu'il „*en va de même pour les personnes qui viennent récupérer une commande*“. Il en découle que certains clients peuvent donc entrer dans l'établissement sans devoir présenter un test négatif, alors que d'autres peuvent seulement y entrer en produisant un tel test, ce qui n'est pas du tout cohérent.

La Chambre rend par ailleurs attentif à des incohérences en relation avec le nombre de personnes pouvant être accueillies par les établissements de restauration et de débit de boissons, d'une part, et dans le cadre de rassemblements à domicile, d'autre part.

Dans les établissements de restauration et de débit de boissons „*chaque table ne peut accueillir qu'un maximum de quatre personnes sauf lorsque les personnes font partie d'un même ménage ou cohabitent*“ (article 2, paragraphe (1), point 2^o, du texte coordonné de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19), tandis qu'à l'occasion de rassemblements à domicile ou d'évènements à caractère privé, les personnes d'un ménage (quel que soit leur nombre) peuvent accueillir soit un maximum de quatre visiteurs ne faisant pas partie d'un même ménage, soit des visiteurs d'un autre ménage quel que soit le nombre de ceux-ci (article 4, paragraphe (1), de la loi susvisée).

De plus, le nouveau texte prévoit que la limite de quatre visiteurs pouvant être accueillis par un ménage ne s'applique toutefois pas aux évènements organisés dans un établissement de restauration ou de débit de boissons. Selon le commentaire de l'article 3 du projet de loi, la disposition en question „*a pour objet de permettre que des évènements familiaux d'une certaine envergure puissent avoir lieu dans un restaurant ou un café à condition que les règles strictes visant le secteur HORECA soient respectées*“. En d'autres termes, il sera possible d'organiser des évènements familiaux accueillant jusqu'à cent cinquante personnes dans un restaurant ou un café, à condition que les participants présentent un test Covid-19 négatif.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics rappelle dans ce contexte que, à défaut de critères objectifs et vérifiables par tout un chacun, l'acceptation par la population des mesures projetées sera ébranlée. Par ailleurs, le fait que les mesures affectent de façon différente certaines personnes risque de porter atteinte au principe de l'égalité de traitement.

Ad article 4

Le point 6^o de l'article 4 du projet de loi vise à introduire des dérogations aux restrictions prévues aux paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 4bis de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, afin que celles-ci ne s'appliquent pas au cadre policier de la Police grand-ducale, ainsi qu'à leurs encadrants dans le cadre des activités physiques et sportives de la formation professionnelle de base et de la formation continue organisée par l'École de Police.

Selon le commentaire de l'article 4, les restrictions actuelles ne permettraient pas à l'École de Police de mettre en oeuvre le volet pratique de la formation professionnelle de base des fonctionnaires sta-

giaires du cadre policier, de sorte qu'une telle dérogation serait nécessaire dans l'intérêt d'une bonne formation de base des fonctionnaires stagiaires concernés, mais aussi du cadre policier dans le cadre de leur formation continue.

De prime abord, la Chambre ne peut cacher son étonnement par rapport à la position peu cohérente du gouvernement concernant le traitement de la Police grand-ducale dans le contexte pandémique. En effet, une vaccination prioritaire du personnel de la Police grand-ducale, considéré essentiel par le gouvernement pour le fonctionnement de la société, ne semble pas envisageable malgré le danger d'exposition élevé au coronavirus dans le cadre des tâches quotidiennes, mais une dérogation aux mesures de protection prévues pour les pratiques sportives et de culture physique pourrait l'être?

En même temps, la Chambre des fonctionnaires et employés publics peut rejoindre la position selon laquelle „il est (...) dans l'intérêt de notre société de disposer d'une Police grand-ducale adéquatement formée“ (commentaire de l'article 4). L'argument de disposer de personnel formé vaut cependant aussi pour toutes les autres administrations étatiques (Armée, Administration des douanes et accises, CGDIS, Administration pénitentiaire, Éducation nationale, etc.) et communales, de même que pour les entreprises du secteur privé, dont le personnel devrait également être adéquatement formé. Si le texte doit donc prévoir des dérogations, il faut les prévoir au même titre pour toutes les administrations ou entreprises dans une situation comparable.

Néanmoins, la Chambre fait remarquer qu'il n'est en aucun cas tolérable que le personnel visé par de telles dérogations doive s'exposer à un risque plus élevé par leur mise en oeuvre. On peut raisonnablement mettre en doute que la stratégie de test prévue en amont de la participation aux activités physiques et sportives soit capable d'éviter le risque de contagion dans la même mesure que les restrictions prévues aux paragraphes 1^{er} à 3 de l'article 4bis. Les tests en question sont comparables à ceux prévus pour toute autre personne, indépendamment de sa nationalité, âgée de 6 ans ou plus, souhaitant se déplacer par transport aérien à destination du Grand-Duché de Luxembourg et qui doit présenter à l'embarquement le résultat négatif (sur papier ou sur un document électronique) d'un test de détection par amplification de l'ARN viral du SARS-CoV-2 (méthodes PCR, TMA ou LAMP) ou d'une recherche de l'antigène viral (test rapide) réalisés moins de 72 heures avant le vol par un laboratoire d'analyses médicales ou par tout autre organisme autorisé à cet effet. Malgré un résultat de test négatif, et le fait que des contacts physiques entre participants sont très rares et en aucun cas comparables à ceux intervenant lors de la formation policière, les voyageurs concernés doivent quand même porter un masque chirurgical pendant toute la durée du vol. On peut donc conclure en un risque résiduel, qui semble démesuré par rapport au but à atteindre.

En ce qui concerne les tests visés au nouveau paragraphe (7) de l'article 4bis, la Chambre des fonctionnaires et employés publics constate par ailleurs que le projet sous avis ne comporte pas de disposition précisant par quelle personne ou par quel organisme ceux-ci peuvent être réalisés. Le commentaire de l'article 4 est aussi muet à ce sujet. Le cas échéant, le projet devrait être complété par une telle disposition.

Finalement, la Chambre s'interroge encore sur les conséquences d'un refus de se soumettre au test en amont des activités visées au nouveau paragraphe (7). Le texte précise que sont uniquement „autorisés à participer aux activités les seuls membres du cadre policier et encadrants qui peuvent faire preuve d'un résultat négatif soit d'une recherche de l'antigène viral, soit d'un test de détection de l'ARN viral du SARS-CoV-2 réalisé moins de soixante-douze heures avant le début de l'activité“. Sachant que les fonctionnaires stagiaires du cadre policier sont dans l'obligation de participer auxdites activités afin de pouvoir réussir leur formation, il faut se rendre à l'évidence qu'ils sont forcés à s'y soumettre. L'obligation de fait qui en résulte ne semble guère compatible avec la philosophie des tests et vaccinations sur une base volontaire, adoptée par le gouvernement et pratiquée dans le secteur de l'Éducation nationale.

En conclusion des développements qui précèdent, et dans la mesure où elles risquent de comporter plus d'inconvénients que d'avantages, la Chambre des fonctionnaires et employés publics relève qu'elle ne peut pas marquer son accord avec les dérogations prévues pour la Police grand-ducale au nouveau paragraphe (7) de l'article 4bis de la loi susmentionnée du 17 juillet 2020 et elle demande par conséquent de supprimer les dispositions en question.

Ad article 7

Concernant les dispositions de l'article 12 de la loi modifiée du 17 juillet 2020 sur les mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 – dispositions traitant des amendes et avertissements taxés prononcés

en cas d'infractions commises par les personnes physiques aux mesures de lutte contre la propagation de la maladie Covid-19 – la Chambre rappelle qu'elle s'interroge sur leur conformité avec l'article 14 de la Constitution. Elle renvoie dans ce contexte aux observations qu'elle avait formulées à ce sujet dans son avis n° A-3441 du 26 mars 2021 sur la proposition de révision des chapitres I^{er}, III, V, VII, IX, X, XI et XII de la Constitution (doc. parl. 7700).

*

Quant au principe, la Chambre des fonctionnaires et employés publics marque son accord avec l'assouplissement des mesures de lutte contre la Covid-19 actuellement en vigueur.

Toutefois, pour le cas où les nouvelles dispositions prévoyant des dérogations pour la Police grand-ducale seraient maintenues dans le texte proposé, la Chambre ne saurait approuver le projet de loi lui soumis pour avis.

(Avis émis conformément aux dispositions de l'article 3, alinéa 2, du règlement d'ordre interne de la Chambre des fonctionnaires et employés publics).

Luxembourg, le 7 mai 2021.

Le Directeur,
G. TRAUFFLER

Le Président,
R. WOLFF