CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Dossier consolidé

Projet de loi 7607

Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

Date de dépôt : 29-05-2020
Date de l'avis du Conseil d'État : 16-06-2020
Auteur(s) : Madame Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Liste des documents

Date	Description	Nom du document	Page
26-11-2020	Résumé du dossier	Résumé	4
29-05-2020	Déposé	7607/00	6
08-06-2020	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Santé et des Sports	7607/01	18
09-06-2020	Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (8.6.2020)	7606/02, 7607/02	26
11-06-2020	Avis de la Chambre de Commerce (8.6.2020)	7607/03	35
12-06-2020	Avis du Collège médical - Dépêche du Président du Collège médical au Ministre de la Santé (11.6.2020)	7607/06	40
12-06-2020	1) Avis du Tribunal administratif - Dépêche du Président du Tribunal administratif au Ministre de la Justice (9.6.2020) 2) Avis de la Cour administrative - Dépêche du Président de la Cour [...]	7606/08, 7607/05	43
12-06-2020	Amendements adoptés par la/les commission(s) : Commission de la Santé et des Sports	7607/04	48
16-06-2020	Avis de la Chambre des Salariés (11.6.2020)	7607/07	56
16-06-2020	Avis du Conseil d'État (16.6.2020)	7607/08	61
20-06-2020	Changement d'intitulé Ancien intitulé : Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre [...]	7607/09	70
20-06-2020	Rapport de commission(s) : Commission de la Santé et des Sports Rapporteur(s) : Monsieur Mars Di Bartolomeo	7607/09	87
22-06-2020	Premier vote constitutionnel (Vote Positif) En séance publique n°46 Une demande de dispense du second vote a été introduite	7607	104
24-06-2020	Dispense du second vote constitutionnel par le Conseil d'Etat (24-06-2020) Evacué par dispense du second vote (24-06-2020)	7607/10	106
30-06-2020	Avis de la Chambre des Métiers (17.6.2020)	7607/11	109
20-06-2020	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal (22) de la reunion du 20 juin 2020	22	114
17-06-2020	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal (19) de la reunion du 17 juin 2020	19	119
17-06-2020	Commission de la Justice Procès verbal (39) de la reunion du 17 juin 2020	39	137
16-06-2020	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal (18) de la reunion du 16 juin 2020	18	155
16-06-2020	Commission de la Justice Procès verbal (38) de la reunion du 16 juin 2020	38	185
11-06-2020	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal (16) de la reunion du 11 juin 2020	16	215

Date	Description	Nom du document	Page
11-06-2020	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal (15) de la reunion du 11 juin 2020	15	224
05-06-2020	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal (13) de la reunion du 5 juin 2020	13	234
03-06-2020	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal (12) de la reunion du 3 juin 2020	12	247
03-06-2020	Commission de la Justice Procès verbal (34) de la reunion du 3 juin 2020	34	262
02-06-2020	Commission de la Santé et des Sports Procès verbal (11) de la reunion du 2 juin 2020	11	277
22-06-2020	Report de l'heure de fermeture légale de minuit à 1 heure du matin	Document écrit de dépot	291
22-06-2020	Mise en place, dans un délai de deux semaines, d'un dispositif d'évaluation régulière des mesures introduites par les projets de loi 7606 et 7607	Document écrit de dépot	294
24-06-2020	Publié au Mémorial A n°525 en page 1	7607	297

Résumé

PL 7607

Le présent projet de loi a été élaboré parallèlement au projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) (doc. parl. 7606). Il vise a créer le cadre juridique se rapportant aux mesures a prendre a l'égard des activités sportives, des activités culturelles ainsi que des établissements recevant du public afin de limiter la propagation du virus SARS-CoV-2 sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg.

La particularité de cette loi repose sur son applicabilité dans le temps. Ainsi, il est prévu que la loi cesse de produire ses effets après un mois. La raison pour cette limitation de l'applicabilité dans le temps repose sur le fait que les mesures prises doivent être nécessaires a la finalité poursuivie, a savoir la protection de la sante publique, être proportionnées par rapport aux limites et atteintes a certaines libertés publiques, dont notamment la liberté de commerce et l' exercice de la profession libérale, et limitées dans le temps.

7607/00

Nº 7607

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

(Dépôt: le 29.5.2020)

SOMMAIRE:

	page
1) Arrêté Grand-Ducal de dépôt (29.5.2020)	1
2) Texte du projet de loi	2
3) Exposé des motifs	4
4) Commentaire des articles	5
5) Fiche d'évaluation d'impact	7
6) Fiche financière	10

*

ARRETE GRAND-DUCAL DE DEPOT

Nous HENRI, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Sur le rapport de Notre Ministre de la Santé et après délibération du Gouvernement en conseil ;

Arrêtons :

Article unique.– Notre Ministre de la Santé est autorisé à déposer en Notre nom à la Chambre des Députés le projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État.

Château de Berg, le 29 mai 2020

La Ministre de la Santé
Paulette LENERT

HENRI

*

TEXTE DU PROJET DE LOI

Chapitre 1er : Objet et champ d'application

Art. 1er. La présente loi vise à prévenir et combattre la propagation du Covid-19, ainsi qu'à limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion par l'adoption de mesures à l'égard des activités économiques et celles accueillant un public ainsi que les activités médicales.

Chapitre 2 : Activités économiques et accueillant un public

Art. 2. (1) Les aires de jeux sont fermées.

(2) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits. Les activités sportives à caractère compétitif sont suspendues.

(3) Les restaurants, bars, cafés et les salons de consommation sont soumis au respect des conditions suivantes :

1° ne sont admises que des places assises ;

2° chaque table n'accueille qu'un nombre maximal de quatre personnes sauf si les personnes relèvent d'un même foyer ;

3° les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;

4° le port du masque est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;

5° le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;

6° fermeture obligatoire à minuit sans dérogation possible.

Les dispositions qui précèdent s'appliquent tant à l'intérieur des établissements que sur les terrasses attenantes, y compris les cantines d'entreprises.

(4) Les foires et salons sont interdits.

(5) Dans les établissements offrant des activités pour favoriser le bien-être des personnes, les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie d'un même foyer.

(6) Les établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieurs sont interdits aux mineurs.

Art. 3. (1) Des mesures de désinfection et de désinfestation de lieux ou de choses, en particulier des moyens de transport de personnes et des marchandises, peuvent être ordonnées par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

(2) Les prestataires et les entreprises assurant le transport de personnes par voie terrestre, aérienne et fluviale, ainsi que les exploitants d'infrastructures des catégories de transport sont tenus d'appliquer les mesures ordonnées en vertu du paragraphe 1er.

Chapitre 3 : Sanctions

Art. 4. (1) Les infractions aux fermetures de commerce, à l'interdiction de l'accueil du public et aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6° de la présente loi, commises par les commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités y visées sont punies d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum est porté au double.

Les infractions sont constatées et recherchées par les officiers et agents de police judiciaire de la Police et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal qui ont la qualité d'officier de police judiciaire, ci-après désignés « agents de l'Administration des douanes et accises ». Les agents de l'Administration des douanes et accises constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Ils disposent des pouvoirs que leur confèrent les dispositions de la loi générale modifiée du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises et leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Le procès-verbal est adressé dans les trois jours au Ministre ayant la Santé dans ses attributions, ci-après le « Ministre ».

Copie en est remise à la personne ayant commise l'infraction visée à l'alinéa 1er. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. L'amende est prononcée par le Ministre.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives prononcées par le Ministre. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.

(2) En outre de la constatation de l'infraction visée au paragraphe 1er, les officiers et les agents de la Police ou les agents de l'Administration des douanes et accises qui constatent cette infraction procèdent immédiatement à la fermeture administrative de l'entreprise commerciale ou artisanale en question. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité commerciale et artisanale applicables en vertu de la présente loi cessent leur effet.

(3) Contre toute amende prononcée en vertu du présent article, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 du présent article, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(5) Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive et la décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. La partie requérante peut se faire assister ou représenter devant le tribunal administratif conformément à l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

Chapitre 4 : Modification d'autres dispositions légales

Art. 5. Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances publiques et plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Chapitre 5 : Dispositions finales

Art. 6. La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'un mois.

*

EXPOSE DES MOTIFS

Face à l'apparition du coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19) et la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'une *« urgence sanitaire mondiale »* le 30 janvier 2020, le Gouvernement luxembourgeois a déclaré l'état de crise en invoquant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise. L'état de crise a été déclaré par l'adoption du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, ci-après *« le règlement du 18 mars 2020 »*.

La déclaration de l'état de crise est un mécanisme exceptionnel permettant de déroger à la répartition des pouvoirs entre les divers organes de l'État, tel que prévu par la Constitution en temps normal et d'accorder à l'Exécutif des pouvoirs extraordinaires limités dans le temps, l'autorisant à adopter des mesures légales par voie réglementaire. L'objectif du présent mécanisme consiste à garantir le fonctionnement de l'État en temps de crise.

Ce mécanisme a été déclenché dans le but de prendre les mesures urgentes et immédiates par voie de règlement grand-ducal pour lutter contre la propagation du Covid-19.

Le Gouvernement a pris, par le biais du règlement grand-ducal du 18 mars 2020, des mesures en relation avec la limitation de déplacement pour le public, les activités des établissements recevant du public et les activités économiques tout en garantissant le maintien des activités essentielles. Elles s'appuient sur les recommandations de l'OMS, qui soulignent l'importance de limiter les contacts entre les personnes physiques dans le but de contenir la propagation du Covid-19.

Conformément à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, la prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par voie législative par la Chambre des Députés, à la majorité des deux tiers. Ainsi, l'état de crise fut prorogé pour une durée de trois mois par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

À l'écoulement des trois mois, à savoir le 24 juin 2020 à minuit, l'Exécutif, ne pourra plus prendre des mesures d'urgence par voie réglementaire. De là, les mesures réglementaires d'exception, dont la validité est liée à l'état de crise, cessent de produire leurs effets. Ainsi, le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ne sera plus en vigueur. Ce règlement, dans sa version applicable au moment de la rédaction du projet de loi met en œuvre une nouvelle phase de déconfinement avec des mesures relatives aux activités économiques et aux établissements recevant du public que le présent projet de loi entend reprendre. Certaines de ces mesures sont reprises par le présent projet de loi, notamment celles relatives aux aires de jeux, aux restaurants, bars, cafés et salon de consommation, les bains de chaleur ainsi que l'interdiction de la tenue des foires et des salons.

Le projet de loi fut élaboré parallèlement au projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et portant modification de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments.

À la différence du Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant 1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, le présent projet de loi vise à créer le cadre juridique se rapportant aux mesures à prendre à l'égard des activités économiques et des établissements recevant du public afin de limiter la propagation du Covid-19 et non pas à l'égard des personnes physiques.

In fine, la particularité de la présente loi repose sur son applicabilité dans le temps. Le présent projet de loi prévoit que la loi cesse à produire ses effets au 25 juillet 2020. La raison pour la présente limitation de l'applicabilité de la loi dans le temps repose sur le fait que les mesures prises par le présent projet de loi doivent être nécessaires à la finalité poursuivie, à savoir la protection de la santé publique, être proportionnées par rapport aux limites et atteintes à certaines libertés publiques, dont notamment la liberté de commerce et l'exercice de la profession libérale, en l'occurrence l'exercice des professions médicales, prévue à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, et limitées dans le temps.

*

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Commentaire de l'article 1er

L'article premier précise l'objectif du présent projet de loi, à savoir celle de prévenir et de combattre la propagation du Covid-19. Le présent objectif peut être atteint en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion par l'adoption de mesures à l'égard des activités économiques et médicales ainsi qu'à l'égard des établissements recevant du public. De là, le présent projet de loi instaure un chapitre 2 relatif aux activités économiques ainsi qu'un chapitre 3 relatif à l'exercice des activités médicales.

Commentaire de l'article 2

L'article 2 du présent projet de loi porte sur les mesures à l'égard des activités économiques et à l'égard des établissements recevant du public afin de limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population en raison de la propagation du Covid-19.

Le paragraphe premier de l'article 2 précise que les aires de jeux sont fermées ; sont visées ici les aires de jeux au sens de la loi du 13 juin 2017 transposant la directive 2014/40/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac et des produits connexes; abrogeant la directive 2001/37/CE; modifiant la loi modifiée du 11 août 2006 relative à la lutte antitabac. La loi précitée définit une *aire de jeux* comme tout espace spécialement aménagé et équipé pour être utilisé, de façon collective, par des enfants à des fins de jeux.

En raison de la contagiosité du Covid-19 et son mode de transmission de personne à personne par voie de gouttelettes, les aires de jeux sont fermées afin d'éviter que les mineurs ne soient en contact avec des surfaces infectées sur les installations de jeux. Les aires de jeux pourront constituer un lieu de contagion dès lors que le Covid-19 se transmet lorsqu'une personne est en contact avec les gouttelettes d'une personne infectée pouvant se trouver sur une surface, en l'occurrence sur les surfaces des installations de jeux.

Le paragraphe 2 de l'article 2 précise que les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits ; ceci repose également sur la contagiosité du Covid-19 et ses modes de transmission, tout contact physique avec une autre personne est ainsi à éviter. Ceci étant, les activités sportives à caractère compétitif sont suspendues pour la durée de l'applicabilité de la présente loi.

Le paragraphe 3 de l'article 2 précise les conditions auxquels les restaurants, les bars, les cafés et les salons de consommation sont soumis afin de prévenir et de combattre la propagation du Covid-19. Les restaurants, les bars, les cafés et les salons de consommation peuvent seulement accueillir leurs clientèles lorsque des places assises sont garanties, chaque table ne pourra accueillir qu'un nombre maximal de quatre personnes sauf les personnes vivant dans un même foyer. Ainsi une table pourra être attribuée à une famille de 5 personnes vivant sous le même toit.

En outre, les tables devront être séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres afin de limiter le risque d'infection de la clientèle entre elle. La présente condition ne s'applique pas aux tables qui ne sont pas côte à côte ou lorsqu'une séparation physique permette de limiter le risque d'infection, la présente séparation physique peut par exemple être créée par l'installation d'un paravent en matière de plexiglas.

Le paragraphe 3 de l'article 2 spécifie également que le port du masque est obligatoire pour le client lorsque celui-ci n'est pas assis à table et lorsqu'il peut entrer en contact avec une tierce personne sans pour autant garantir une distance interpersonnelle de deux mètres, par exemple lorsqu'il se rend aux toilettes du local dans lequel il se trouve ou lorsqu'il se sert au buffet. En outre, le port du masque est obligatoire pour le personnel qui est en contact direct avec les clients et qui de par la nature de son travail ne reste pas immobile dans le local.

En outre, le paragraphe 3 de l'article 2 précise que les restaurants, les bars, les cafés et les salons de consommation ferment obligatoirement à minuit et qu'aucune dérogation n'est possible. Il s'agit d'une dérogation à l'article 17 de la loi modifiée du 28 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, qui fixe les heures normales d'ouverture des débits de boissons alcooliques de six heures du matin à une heure du matin du jour suivant et qui précise que le bourgmestre, le conseil communal ou encore

par le ministre de la Justice peuvent accorder des dérogations à ces horaires autorisant des nuits blanches.

Le paragraphe 4 de l'article 2 du présent projet de loi prévoit que l'organisation et la tenue des foires et des salons sont interdites. La présente interdiction vise à prévenir la propagation du Covid-19 étant donné qu'une foire ou un salon de par sa nature même accueille un grand nombre de personnes. Un tel rassemblement de personnes à l'occasion d'une foire ou d'un salon risque d'augmenter la contagion et de là conduire à la propagation du Covid-19.

Le paragraphe 5 de l'article 2, le législateur vient préciser que les bains de chaleur sont interdits. Une exception est prévue permettant l'ouverture des bains de chaleur à une seule personne ou à plusieurs personnes dès lors qu'elles relèvent du même foyer domestique.

Au paragraphe 6 de l'article 2, il est précisé que les établissements ayant comme activité économique principale les activités de jeux intérieurs sont interdits aux mineurs.

Commentaire de l'article 3

L'article 3 du présent projet de loi porte sur les mesures de désinfection et de désinfestation de lieux et des objets. La désinfection et la désinfestation peuvent être ordonnées par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Sont visés ici plus particulièrement les moyens de transport de personnes et de marchandises. Par les moyens de transport de personnes et de marchandises sont visées les moyens de transport publics, tels que les trams, les trains ou encore les bus ainsi que les camions qui transportent des marchandises.

Commentaire de l'article 4

Le paragraphe premier de l'article 4 précise qu'une infraction aux fermetures de commerce, à l'interdiction de l'accueil du public et aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6° de la présente loi, commises par les commerçants, les artisans, les gérants ou tout autre personne responsable des activités y visées sont punis d'une amende administrative d'un montant maximal de 4.000 euros. En cas de récidive, le présent montant est porté au double.

Les infractions donnant lieu à des amendes administratives sont recherchés et constatées par les officier et agents de police judiciaire de la Police et par les agentes de l'Administration des douanes et accises. Les agents de l'Administration des douanes et accises constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Les recours possibles contre ces procès-verbaux sont ceux conférés par les dispositions de la loi générale modifiée du 28 juillet 1977 sur les douanes et accises. Ces procès-verbaux sont adressés dans les trois jours au ministre ayant la Santé dans ses attributions. Une copie du procès-verbal est donnée à la personne ayant commis l'infraction visée à l'alinéa premier. La personne concernée par le procès-verbal peut présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. Elle également accès au dossier pour ce faire. L'amende visée par le présent article est prononcée par le ministre et l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement de ces amendes administratives. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.

Ensuite, le paragraphe 2 de l'article 4, précise que les officiers et les agents de la Police ou les agents de l'Administration des douanes et accises qui constatent l'infraction visée au paragraphe premier procèdent sans délai à la fermeture administrative de l'entreprise commerciale ou artisanale en question. Cette fermeture administrative est levée de plein droit lorsque la présente loi cesse de produire ses effets au 25 juillet 2020.

L'amende administrative est une décision ministérielle susceptible de recours. À l'instar d'autres textes de loi qui prévoient une amende administrative, il est proposé de prévoir un recours en réformation en la matière. De là, le paragraphe 3 de l'article 4 prévoit un recours en réformation devant le tribunal administratif qui statue comme juge de fond contre toute amende prononcée en vertu de l'article 4. Le recours en réformation doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à la personne ou à partir de la remise directe à la personne.

L'instruction de ce recours contentieux se fait d'après la procédure administrative contentieuse de droit commun. Ainsi, le paragraphe 4 de l'article 4 prévoit un recours en annulation devant le tribunal administratif contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 de l'article 4. Le présent recours en annulation doit être introduit sans un délai de trois jours à partir de la notification

à personne ou de la remise directe à la personne. Le tribunal administratif statue d'urgence et au plus tard dans les cinq jours qui suivent l'introduction de la requête.

Le paragraphe 5 de l'article 4 précise que par dérogation à la législation relative à la procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie. En d'autres termes, après le dépôt de la requête introductive, la partie défenderesse ne peut produire qu'un mémoire en réponse et le demandeur ne pourra pas produire de mémoire en réplique. En outre, la décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. Enfin, la partie requérante peut se faire assister ou représenter devant le tribunal administratif au sens de l'article 106, paragraphe 1er et 2 du Nouveau Code de procédure civile.

Commentaire de l'article 5

L'article 5 prévoit une dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État en précisant que les décisions et les avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications. En outre, les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances publiques et plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications.

Commentaire de l'article 6

L'article 6 du présent projet de loi prévoit l'entrée en vigueur de la loi au lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. En outre, la présente loi ne produira ses effets que pour la durée d'un mois.

De là, il en découle la particularité du présent projet de loi qui sera applicable que pour une durée d'un mois. La situation sanitaire en relation avec la propagation du Covid-19 est en constante évolution ce qui explique la durée d'application limitée de la présente loi.

*

FICHE D'EVALUATION D'IMPACT

Coordonnées du projet

Intitulé du projet :	**Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat**
Ministère initiateur :	**Ministère de la Santé**
Auteur(s) :	**Laurent Jomé** **Premier Conseiller de Gouvernement**
Téléphone :	**247-85510**
Courriel :	**laurent.jome@ms.etat.lu**
Objectif(s) du projet :	**Le présent projet de loi met en œuvre une nouvelle phase de déconfinement avec des mesures relatives aux activités économiques et aux établissements recevant du public.**
Autre(s) Ministère(s)/Organisme(s)/Commune(s)impliqué(e)(s) : **Ministère d'Etat, Ministère de la Justice, Ministère des Classes moyennes**	
Date :	**29.5.2020**

Mieux légiférer

1. Partie(s) prenante(s) (organismes divers, citoyens, …) consultée(s) : Oui ☐ Non ☒
   Si oui, laquelle/lesquelles :
   Remarques/Observations :

2. Destinataires du projet :
   – Entreprises/Professions libérales : Oui ☒ Non ☐
   – Citoyens : Oui ☒ Non ☐
   – Administrations : Oui ☒ Non ☐

3. Le principe « Think small first » est-il respecté ? Oui ☐ Non ☐ N.a.[1] ☒
   (c.-à-d. des exemptions ou dérogations sont-elles prévues suivant la taille de l'entreprise et/ou son secteur d'activité ?)
   Remarques/Observations :

4. Le projet est-il lisible et compréhensible pour le destinataire ? Oui ☒ Non ☐
   Existe-t-il un texte coordonné ou un guide pratique, mis à jour et publié d'une façon régulière ? Oui ☐ Non ☒
   Remarques/Observations :

5. Le projet a-t-il saisi l'opportunité pour supprimer ou simplifier des régimes d'autorisation et de déclaration existants, ou pour améliorer la qualité des procédures ? Oui ☐ Non ☒
   Remarques/Observations :

6. Le projet contient-il une charge administrative[2] pour le(s) destinataire(s) ? (un coût imposé pour satisfaire à une obligation d'information émanant du projet ?) Oui ☐ Non ☒
   Si oui, quel est le coût administratif[3] approximatif total ? (nombre de destinataires x coût administratif par destinataire)

7. a) Le projet prend-il recours à un échange de données inter-administratif (national ou international) plutôt que de demander l'information au destinataire ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
      Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?
   b) Le projet en question contient-il des dispositions spécifiques concernant la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel[4] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
      Si oui, de quelle(s) donnée(s) et/ou administration(s) s'agit-il ?

8. Le projet prévoit-il :
   – une autorisation tacite en cas de non réponse de l'administration ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
   – des délais de réponse à respecter par l'administration ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
   – le principe que l'administration ne pourra demander des informations supplémentaires qu'une seule fois ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

---

1 N.a. : non applicable.

2 Il s'agit d'obligations et de formalités administratives imposées aux entreprises et aux citoyens, liées à l'exécution, l'application ou la mise en oeuvre d'une loi, d'un règlement grand-ducal, d'une application administrative, d'un règlement ministériel, d'une circulaire, d'une directive, d'un règlement UE ou d'un accord international prévoyant un droit, une interdiction ou une obligation.

3 Coût auquel un destinataire est confronté lorsqu'il répond à une obligation d'information inscrite dans une loi ou un texte d'application de celle-ci (exemple: taxe, coût de salaire, perte de temps ou de congé, coût de déplacement physique, achat de matériel, etc.).

4 Loi modifiée du 2 août 2002 relative à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (www.cnpd.lu)

9. Y a-t-il une possibilité de regroupement de formalités et/ou de procédures (p.ex. prévues le cas échéant par un autre texte) ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, laquelle :

10. En cas de transposition de directives communautaires, le principe « la directive, rien que la directive » est-il respecté ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Sinon, pourquoi ?

11. Le projet contribue-t-il en général à une :
a) simplification administrative, et/ou à une Oui ☐ Non ☒
b) amélioration de la qualité réglementaire ? Oui ☐ Non ☒
Remarques/Observations :

12. Des heures d'ouverture de guichet, favorables et adaptées aux besoins du/des destinataire(s), seront-elles introduites ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

13. Y a-t-il une nécessité d'adapter un système informatique auprès de l'Etat (e-Government ou application back-office) ? Oui ☐ Non ☒
Si oui, quel est le délai pour disposer du nouveau système ?

14. Y a-t-il un besoin en formation du personnel de l'administration concernée ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, lequel ?
Remarques/Observations :

Egalité des chances

15. Le projet est-il :
– principalement centré sur l'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
– positif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
Si oui, expliquez de quelle manière :
– neutre en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☒ Non ☐
Si oui, expliquez pourquoi :
– négatif en matière d'égalité des femmes et des hommes ? Oui ☐ Non ☒
Si oui, expliquez de quelle manière :

16. Y a-t-il un impact financier différent sur les femmes et les hommes ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, expliquez de quelle manière :

Directive « services »

17. Le projet introduit-il une exigence relative à la liberté d'établissement soumise à évaluation[5] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒
Si oui, veuillez annexer le formulaire A, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :
www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

5 Article 15, paragraphe 2 de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

18. Le projet introduit-il une exigence relative à la libre prestation de services transfrontaliers[6] ? Oui ☐ Non ☐ N.a. ☒

Si oui, veuillez annexer le formulaire B, disponible au site Internet du Ministère de l'Economie et du Commerce extérieur :

www.eco.public.lu/attributions/dg2/d_consommation/d_march_int_rieur/Services/index.html

*

FICHE FINANCIERE

Le présent projet de règlement grand-ducal devrait avoir un impact neutre, pour ne pas prévoir de mesure à charge du Budget de l'Etat.

6 Article 16, paragraphe 1, troisième alinéa et paragraphe 3, première phrase de la directive « services » (cf. Note explicative, p. 10-11)

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607/01

N° 7607[1]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

SOMMAIRE:

page

Amendements adoptés par la Commission de la Santé et des Sports

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (5.6.2020) 1
2) Texte coordonné 4

*

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(5.6.2020)

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-après des amendements au projet de loi mentionné sous rubrique.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements proposés (figurant en caractères gras et soulignés).

*

I. OBSERVATIONS GENERALES

La Commission de la Santé et des Sports propose d'apporter les amendements d'ordre légistique suivants au projet de loi sous rubrique :

À l'article 3, paragraphe 1er, il est proposé d'insérer les termes « *, ci-après le « ministre »* » à la fin de la phase. Partant, il convient de supprimer ces mêmes termes à l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 2.

À l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 1er, il convient d'insérer une virgule après les termes « *points 1° et 6°* ».

À l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 3, il y a lieu de redresser une erreur grammaticale.

À l'article 4, paragraphe 1er, alinéas 2 à 4, il est proposé de commencer le terme « *ministre* » par une minuscule.

À l'article 4, paragraphe 5, il est indiqué d'insérer une virgule après les termes « *requête introductive* ».

*

II. AMENDEMENTS

Amendement 1 concernant l'article 2, paragraphe 3

L'article 2, paragraphe 3, est amendé comme suit :

« *(3) Les restaurants, bars, cafés et les salons de consommation sont soumis au respect des conditions suivantes :*

1° ne sont admises que des places assises ;

2° chaque table n'accueille qu'un nombre maximal de quatre personnes sauf si les personnes relèvent ~~***d'un***~~ ***du*** *même foyer ;*

3° les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;

4° le port du masque est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;

5° le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;

6° ***la*** *fermeture* ***a*** *obligatoire****ment lieu au plus tard*** *à minuit sans dérogation possible.*

Les dispositions qui précèdent s'appliquent tant à l'intérieur des établissements que sur les terrasses attenantes, y compris les cantines d'entreprises. »

Commentaire

L'amendement apporté au paragraphe 3, point 2°, vise à préciser la notion de foyer.

Le point 6° vise à préciser que la limite de minuit constitue une limite supérieure.

Amendement 2 concernant l'article 2, paragraphe 4 nouveau

À l'article 2, il est proposé d'insérer un paragraphe 4 nouveau qui se lit comme suit :

« ***(4) Sont fermées les discothèques au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés.*** »

Commentaire

Par nature ces établissements ne permettent pas le respect des mesures de distanciation sociale et des mesures de précaution sanitaires recommandées.

Suite à l'insertion du paragraphe 4 nouveau, il est indiqué de procéder à la renumérotation des paragraphes subséquents.

Amendement 3 concernant l'article 2, paragraphe 6 nouveau (paragraphe 5 ancien)

L'article 2, paragraphe 6 nouveau (paragraphe 5 ancien) est amendé comme suit :

« ~~***(5)***~~ ***(6)*** *Dans les établissements offrant des activités pour favoriser le bien-être des personnes, les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie* ~~***d'un***~~ ***du*** *même foyer.* »

Commentaire

Cet amendement vise à préciser la notion de foyer.

Amendement 4 concernant l'article 4, paragraphes 1er et 2

L'article 4, paragraphes 1er et 2, est amendé comme suit :

« ***Art. 4.*** *(1) Les infractions* ~~***aux fermetures de commerce, à l'interdiction de l'accueil du public***~~ ***et*** *aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°****,*** *de la présente loi, commises par les commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités y visées sont punies d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum est porté au double.*

Les infractions sont constatées et recherchées par les officiers et agents de police judiciaire de la Police et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier

principal qui ont la qualité d'officier de police judiciaire, ci-après désignés « agents de l'Administration des douanes et accises ». Les agents de l'Administration des douanes et accises constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Ils disposent des pouvoirs que leur confèrent les dispositions de la loi générale modifiée du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises et leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Le procès-verbal est adressé dans les trois jours au ~~**Mm**~~*inistre ayant la Santé dans ses attributions,* ~~***ci-après le « Ministre »***~~*.*

*Copie en est remise à la personne ayant commis**e** l'infraction visée à l'alinéa 1er. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. L'amende est prononcée par le* ~~**Mm**~~*inistre.*

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives prononcées par le ~~**Mm**~~*inistre. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.*

(2) En ~~***outre***~~ ***cas*** *de* ~~***la***~~ *constatation* ~~***de l'***~~ ***d'une des*** *infraction**s** visée**s** au paragraphe 1er, les officiers et les agents de la Police ou les agents de l'Administration des douanes et accises qui constatent cette infraction* ***donnent injonction au responsable de l'établissement concerné de se conformer immédiatement aux dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°. Cette injonction et l'accord ou le refus d'y obtempérer du responsable de l'établissement concerné sont mentionnés au procès-verbal. En cas de refus d'y obtempérer, le ministre*** *procède*~~***nt immédiatement***~~ *à la fermeture administrative de l'*~~***entreprise commerciale ou artisanale en question***~~ ***établissement concerné****. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité* ~~***commerciale et artisanale***~~ ***économique concernée*** *applicables en vertu de la présente loi cessent leur effet.* »

Commentaire

La modification proposée à l'endroit du paragraphe 1er vise à préciser que l'amende administrative ne concerne que les infractions aux mesures de protection concernant les places assises et la fermeture obligatoire à minuit.

L'amendement apporté au paragraphe 2 vise à éviter que les officiers et agents de la Police ou de l'Administration des douanes et accises puissent immédiatement fermer un établissement en cas de constatation d'une infraction. Il convient de préciser qu'une fermeture d'un établissement ne peut intervenir qu'en cas de refus de donner suite à une injonction de mise en conformité et qu'une fermeture ne peut être ordonnée que par le ministre.

*

Au nom de la Commission de la Santé et des Sports, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'État les amendements exposés ci-avant.

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier Ministre, Ministre d'État, au Ministre de la Santé et au Ministre aux Relations avec le Parlement avec prière de transmettre les amendements à la Chambre de Commerce, à la Chambre des Métiers et à la Chambre des Salariés.

Veuillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

Légende :

– les amendements parlementaires proposés figurent en **caractères gras et soulignés** ;

– les propositions de texte ainsi que les observations d'ordre légistique du Conseil d'État que la Commission parlementaire a faites siennes figurent en caractères soulignés.

*

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

Chapitre 1er : Objet et champ d'application

Art. 1er. La présente loi vise à prévenir et combattre la propagation du Covid-19, ainsi qu'à limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion par l'adoption de mesures à l'égard des activités économiques et celles accueillant un public ainsi que les activités médicales.

Chapitre 2 : Activités économiques et accueillant un public

Art. 2. (1) Les aires de jeux sont fermées.

(2) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits. Les activités sportives à caractère compétitif sont suspendues.

(3) Les restaurants, bars, cafés et les salons de consommation sont soumis au respect des conditions suivantes :

1° ne sont admises que des places assises ;

2° chaque table n'accueille qu'un nombre maximal de quatre personnes sauf si les personnes relèvent **~~d'un~~ du** même foyer ;

3° les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;

4° le port du masque est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;

5° le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;

6° **la** fermeture **a** obligatoire**ment lieu au plus tard** à minuit sans dérogation possible.

Les dispositions qui précèdent s'appliquent tant à l'intérieur des établissements que sur les terrasses attenantes, y compris les cantines d'entreprises.

(4) Sont fermées les discothèques au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés.

~~(4)~~ (5) Les foires et salons sont interdits.

~~(5)~~ (6) Dans les établissements offrant des activités pour favoriser le bien-être des personnes, les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie **~~d'un~~ du** même foyer.

~~(6)~~ (7) Les établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieurs sont interdits aux mineurs.

Art. 3. (1) Des mesures de désinfection et de désinfestation de lieux ou de choses, en particulier des moyens de transport de personnes et des marchandises, peuvent être ordonnées par le ministre ayant la Santé dans ses attributions**, ci-après le « ministre »**.

(2) Les prestataires et les entreprises assurant le transport de personnes par voie terrestre, aérienne et fluviale, ainsi que les exploitants d'infrastructures des catégories de transport sont tenus d'appliquer les mesures ordonnées en vertu du paragraphe 1er.

Chapitre 3 : Sanctions

Art. 4. (1) Les infractions ~~**aux fermetures de commerce, à l'interdiction de l'accueil du public et**~~ aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°**,** de la présente loi, commises par les commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités y visées sont punies d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum est porté au double.

Les infractions sont constatées et recherchées par les officiers et agents de police judiciaire de la Police et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal qui ont la qualité d'officier de police judiciaire, ci-après désignés « agents de l'Administration des douanes et accises ». Les agents de l'Administration des douanes et accises constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Ils disposent des pouvoirs que leur confèrent les dispositions de la loi générale modifiée du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises et leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Le procès-verbal est adressé dans les trois jours au **~~M~~m**inistre ayant la Santé dans ses attributions~~**, ci-après le « Ministre »**~~.

Copie en est remise à la personne ayant commis**~~e~~** l'infraction visée à l'alinéa 1er. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. L'amende est prononcée par le **~~M~~m**inistre.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives prononcées par le **~~M~~m**inistre. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.

(2) En **~~outre~~ cas** de **~~la~~** constatation **~~de l'~~ d'une des** infraction**s** visée**s** au paragraphe 1er, les officiers et les agents de la Police ou les agents de l'Administration des douanes et accises qui constatent cette infraction **donnent injonction au responsable de l'établissement concerné de se conformer immédiatement aux dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°. Cette injonction et l'accord ou le refus d'y obtempérer du responsable de l'établissement concerné sont mentionnés au procès-verbal. En cas de refus d'y obtempérer, le ministre** procède**~~nt immédiatement~~** à la fermeture administrative de l'**~~entreprise commerciale ou artisanale en question~~ établissement concerné**. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité **~~commerciale et artisanale~~ économique concernée** applicables en vertu de la présente loi cessent leur effet.

(3) Contre toute amende prononcée en vertu du présent article, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 du présent article, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(5) Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive**,** et

la décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. La partie requérante peut se faire assister ou représenter devant le tribunal administratif conformément à l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

Chapitre 4 : Modification d'autres dispositions légales

Art. 5. Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances publiques et plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Chapitre 5 : Dispositions finales

Art. 6. La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'un mois.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7606/02, 7607/02

N° 7606²
N° 7607²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant

1. **la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;**
2. **la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments**

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES FONCTIONNAIRES ET EMPLOYES PUBLICS

(8.6.2020)

Le 29 mai 2020, Madame le Ministre de la Santé a déposé à la Chambre des députés les projets de lois n^os^ 7606 et 7607 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2.

Selon l'exposé des motifs qui est joint à chacun des deux projets, ceux-ci visent à créer un cadre légal "*pour continuer la lutte contre le Covid-19 en limitant la propagation du SARS-CoV-2 sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg moyennant un catalogue limité de mesures bien circonscrites*", ceci après l'écoulement, le 24 juin 2020 à minuit, de l'état de crise qui a été déclaré par l'adoption du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

De prime abord, la Chambre est offusquée que le gouvernement n'ait pas jugé utile de la consulter au sujet des projets de lois en question, de sorte qu'elle doit elle-même prendre l'initiative d'émettre son avis sur ces textes!

La Chambre des fonctionnaires et employés publics, en tant que chambre professionnelle du secteur public, n'est pas moins concernée par les mesures projetées que d'autres institutions qui ont toutefois été demandées en leurs avis. En effet, les dispositions prévues comportent des restrictions importantes – bien que limitées – à certaines libertés fondamentales et elles seront applicables à l'ensemble de la population, y compris aux ressortissants, de la Chambre. S'y ajoute qu'une partie des ressortissants de la Chambre est directement impliquée dans la lutte contre la propagation du Covid-19 (les agents publics travaillant auprès des services de santé et des services communaux, ainsi que le personnel de

la Police grand-ducale, de l'Administration des douanes et accises, de l'Armée et du Corps grand-ducal d'incendie et de secours par exemple).

Cela dit, les projets de lois appellent les observations suivantes de la part de la Chambre des fonctionnaires et employés publics.

*

REMARQUES GENERALES

Le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 comprend des mesures portant atteinte à certaines libertés publiques et à certains droits fondamentaux inscrits dans la Constitution du Grand-Duché de Luxembourg, 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).

Ce règlement grand-ducal a été adopté sur la base de l'article 32, paragraphe (4), de la Constitution, qui dispose, entre autres, que les mesures réglementaires décidées par le Grand-Duc (ou le gouvernement) durant l'état de crise "*doivent être nécessaires, adéquates et proportionnées au but poursuivi et être conformes à la Constitution et aux traités internationaux*", et qu'elles "*cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise*".

Les deux projets de lois sous avis – qui seront adoptés par la Chambre des députés tout simplement à la majorité absolue des suffrages et non pas à la majorité des deux tiers qui est requise pour les lois portant prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours – reprennent, presque mot pour mot (et à l'exception des dispositions modificatives et de celles relatives à l'exercice des activités médicales), le texte du règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020.

En général, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se montre réticente face à des restrictions apportées par un texte législatif ou réglementaire aux libertés publiques et droits fondamentaux inscrits dans la Constitution.

Étant donné que les mesures prévues par les projets sous avis sont toutefois limitées à la lutte contre le Covid-19, qu'elles ne portent pas atteinte aux libertés et droits fondamentaux dits absolus (droit à la vie, protection contre la torture et les traitements inhumains et l'esclavage par exemple), qu'elles sont nécessaires à la protection de la santé publique, qu'elles sont proportionnées par rapport au but poursuivi et qu'elles sont ainsi conformes aux normes prévues par les conventions et traités internationaux et européens relatifs aux droits fondamentaux de l'homme signés par le Luxembourg (cf. Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, Charte sociale européenne, Pacte international sur les droits civils et politiques), la Chambre peut y marquer son accord quant au principe. Elle relève cependant que plusieurs dispositions des projets sous avis ne sont pas tout à fait conformes à certains principes généraux du droit (à savoir celui de la séparation des pouvoirs et celui du double degré de juridiction en matière pénale) ou manquent tout simplement de précision ou de clarté. Elle reviendra sur celles-ci dans le cadre de l'examen des textes ci-après.

En outre, la Chambre met en garde contre les conséquences préjudiciables et disproportionnées que les restrictions prévues par les projets de lois sous avis peuvent le cas échéant avoir pour certains groupes spécifiques de personnes vulnérables, comme les personnes âgées, les personnes handicapées ou encore les enfants par exemple. En effet, les mesures projetées seront applicables à toute la population, sans tenir compte des besoins particuliers éventuels des personnes vulnérables.

Concernant le champ d'application temporel des mesures projetées, la Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve que celles-ci ne soient en vigueur que "*pour une durée d'un mois*" à partir du lendemain de la publication au Journal officiel des futurs textes (selon l'exposé des motifs joint aux deux projets de lois, les mesures cesseront ainsi de produire leurs effets au 25 juillet 2020).

Cela dit, la Chambre fait remarquer que l'application des mesures exceptionnelles en question doit être justifiée en fonction de l'évolution de la propagation du Covid-19, qui doit toujours faire l'objet d'un suivi constant. Dès que l'application de l'une ou de l'autre des restrictions projetées pour endiguer la propagation du Covid-19 n'est plus indispensable et justifiée, les dispositions y relatives doivent immédiatement et obligatoirement être assouplies, voire cesser leurs effets – même avant la date limite du 25 juillet 2020 – ceci en conformité avec les normes internationales susmentionnées déterminant

les droits fondamentaux de l'homme. De plus, la Chambre se demande si, conformément au principe de proportionnalité, l'envergure des nombreuses mesures projetées – qui sont d'ailleurs difficilement compréhensibles pour une grande partie de la population – est vraiment nécessaire.

*

EXAMEN DU PROJET DE LOI n° 7606
portant introduction de mesures applicables aux personnes physiques

Ad article 1er

La Chambre des fonctionnaires et employés publics estime que le libellé de l'article sous rubrique, qui détermine l'objet et le champ d'application de la future loi, est ambigu.

Elle propose de reprendre le texte de l'article 1er du projet de loi n° 7607, qui est en effet un peu plus clair, tout en l'adaptant de la façon suivante:

> "*La présente loi vise à prévenir et combattre la propagation du Covid-19, ainsi qu'à limiter les conséquences préjudiciables de celui-ci sur la santé de tout ou partie de la population en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion par la mise en place de mesures applicables aux personnes physiques*."

Ad article 2

L'article 2 prévoit, sub point 4°, lettres a) et d), que les "*personnes présumées infectées*" sont celles ayant eu un contact, "*sans port correct de masque*", "*face-à-face pendant plus de 15 minutes et à moins de deux mètres avec une personne infectée par le Covid-19*" et "*sans respecter une distance minimale de 2 mètres, dans un environnement fermé avec une personne infectée par le Covid-19 pendant plus de 15 minutes*".

La Chambre fait remarquer que l'article 2 ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "*port correct de masque*". Dans un souci de clarté et de conformité avec les dispositions de l'article 4, elle recommande de remplacer à chaque fois les mots "*sans port correct de masque*" par ceux de "*sans port d'un masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche*".

La Chambre suggère en outre de remplacer au point 4°, lettre e), les termes "*sans port de masque*" par ceux de "*sans port d'un masque recouvrant le nez et la bouche*".

Ad article 3

L'article 3 traite de la limitation des rassemblements de personnes physiques.

Selon le paragraphe (2), "*les rassemblements accueillant au-delà de vingt personnes à l'occasion d'événements publics exercés dans un établissement fermé ou dans un lieu ouvert sont autorisés sous la double condition de la mise à disposition de places assises assignées aux personnes qui assistent à l'événement et le respect d'une distance de deux mètres entre les personnes, sans que le port du masque soit obligatoire*".

Le rassemblement est défini à l'article 2, point 6°, comme toute "*réunion organisée de personnes physiques de manière simultanée dans un même lieu sur la voie publique, dans un lieu public ou dans un lieu privé*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics fait remarquer qu'il n'est pas clair si les dispositions en question visent également les "*réunions officielles*" des organes décisionnels ou consultatifs d'établissements publics ou d'institutions publiques par exemple. En effet, les termes "*rassemblements à l'occasion d'évènements publics*" (ou "*rassemblements à caractère public*" selon le commentaire de l'article 3) prêtent à confusion.

Ainsi, certains établissements publics disposent d'une assemblée plénière ou d'un organe consultatif composé de plus de vingt membres (cf. ALIA par exemple). Il en est de même des assemblées plénières des chambres professionnelles. Si lesdits établissements et chambres professionnelles sont bien des institutions de droit public, les réunions de leurs assemblées ne sont a priori pas publiques et elles ne constituent dès lors pas des "*évènements publics*" au sens de l'article 3, paragraphe (2).

L'article 4, paragraphe (2), du texte sous avis peut tout aussi bien être applicable aux réunions susvisées. Selon cette disposition, "*le port* (du masque) *est obligatoire à l'occasion de l'exercice de*

toute autre activité si une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée, sauf disposition sectorielle plus contraignante". Ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles ne fournissent toutefois une quelconque précision à ce sujet.

Le projet de loi sous avis est d'ailleurs également muet concernant l'autorisation d'organiser des assemblées générales de sociétés et d'associations.

Ad article 4

L'article 4, paragraphe (1), alinéa 2, prévoit que, "*lorsque l'exercice de tout ou partie d'une activité qui accueille un public est incompatible, par sa nature même, avec le port d'un masque ou d'un autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche, le professionnel concerné met en oeuvre d'autres mesures sanitaires de nature à empêcher la propagation du virus*".

La Chambre recommande d'y préciser que ces "*autres mesures sanitaires*" doivent être des mesures reconnues officiellement par le Ministère de la Santé.

Ensuite, la Chambre des fonctionnaires et employés publics propose de compléter et d'adapter comme suit le paragraphe (2):

> "*Le port* ***du masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche*** *est obligatoire à l'occasion de l'exercice de toute autre activité si une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée, sauf disposition sectorielle plus contraignante. Cette obligation ne s'applique pas ~~entre~~* ***aux*** *personnes qui cohabitent.*"

Le paragraphe (3) prévoit les mesures de protection à respecter dans les salles d'audience des juridictions. La Chambre marque son accord avec cette disposition. Dans ce contexte, elle regrette qu'il n'existe actuellement aucun texte légal ou réglementaire déterminant des mesures minimales de protection contre le Covid-19 pour l'ensemble des administrations et services de la fonction publique (État et communes). La Direction de la Santé a tout simplement publié des recommandations sanitaires temporaires à l'attention des administrations et agents de l'État ainsi qu'à l'attention du secteur communal, qui peuvent être appliquées au cas par cas par les chefs d'administration et les communes.

Au paragraphe (4), il faudra écrire "*les obligations visées au présent article ne s'appliquent pas aux mineurs ~~en dessous~~* ***de moins*** *de six ans* (…)".

Ad article 6

Dans un souci de précision et de clarté, la Chambre des fonctionnaires et employés publics recommande d'adapter comme suit l'article 6, paragraphe (3), alinéa 3:

> "*La personne concernée par une mesure de mise en quarantaine ~~peut se voir~~* ***se voit*** *délivrer un certificat d'incapacité de travail ou de scolarité en cas de besoin ainsi que, le cas échéant, une autorisation de sortie sous réserve de respecter les mesures de prévention précisées dans l'ordonnance. En cas de refus de se soumettre à un test de dépistage au cinquième jour* ***de*** *la mise en quarantaine****, celle-ci*** *est prolongée pour une durée maximale de sept jours.*"

La Chambre recommande en outre d'écrire au paragraphe (4) que "*les mesures de mise en quarantaine ou d'isolement sont notifiées aux ~~intéressés~~* ***concernés*** (…)". En effet, le mot "*intéressé*" peut avoir le sens de "*curieux*". Or, il est évident que les mesures en question ne doivent pas être communiquées à toute personne curieuse.

À la dernière phrase du paragraphe (4), il y a lieu d'écrire "*nonobstant* ***tout*** *recours*".

Ad article 7

L'article 7, paragraphe (1), alinéa 1er, dispose que, "*si la personne infectée présente à son domicile réel ou élu un danger pour la santé ou la sécurité d'autrui et qu'elle s'oppose à être hébergée dans un autre lieu approprié et équipé, le procureur d'État, saisi par le directeur de la santé d'une requête motivée proposant un lieu approprié et équipé et contenant le certificat médical établissant le diagnostic d'infection, peut décider par voie d'ordonnance de l'hospitalisation forcée de la personne infectée* (…)".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande si cette disposition est conforme au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs, et plus précisément à celui de la séparation des autorités administratives et des autorités judiciaires. En effet, la Chambre estime que la mesure d'hospitalisation forcée prévue par le projet sous avis est une mesure préventive destinée à éviter un

danger pour la sécurité d'autrui et la santé publique. Or, la décision de prendre une telle mesure préventive relève de la compétence des autorités administratives et non pas de celle des autorités judiciaires.

La police administrative est l'ensemble des pouvoirs dont disposent les autorités administratives pour prévenir les atteintes à l'ordre public. À cette fin, ces autorités peuvent imposer des restrictions aux libertés publiques des individus. L'exposé des motifs joint au projet de loi n° 7045 portant réforme de la Police grand-ducale a donné les précisions suivantes à ce sujet:

> "*La police administrative se distingue de la police judiciaire tant par l'objectif poursuivi que par la finalité concrète des interventions. La police judiciaire intervient lorsqu'une infraction a déjà été commise ou commencée et tend à l'élucidation des faits et à la recherche des auteurs, alors que la police administrative vise la prévention, l'anticipation et l'intervention répressive pour le rétablissement de l'ordre public.*"

Au vu des développements qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics est d'avis que le procureur d'État, représentant du pouvoir judiciaire, ne devrait donc pas intervenir en tant qu'autorité de police administrative pour décider de l'hospitalisation forcée en question, ce dernier pouvoir devant en effet appartenir aux seules autorités de police administrative.

Quant à la forme, la Chambre propose d'écrire "(…) *pour une durée maximale ~~de~~* ***correspondant à*** *la durée de l'ordonnance d'isolement restant à exécuter*" tout à la fin du paragraphe (1), alinéa 1er, de l'article sous rubrique.

Ad article 9

La Chambre des fonctionnaires et employés publics approuve la disposition prévoyant que seuls les médecins et professionnels de santé peuvent accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou présumées infectées, ceci "*dans la stricte mesure où l'accès est nécessaire à l'exécution des missions légales ou conventionnelles qui leur sont confiées pour prévenir et combattre le Covid-19*".

Au paragraphe (5) de l'article sous rubrique, il faudra écrire in fine "*les données sont anonymisées au plus tard six mois après que la* ***présente*** *loi cesse de produire ses effets*".

Ad article 10

La Chambre s'étonne que, en application de l'article 10, paragraphe (1), les infractions aux interdictions de rassemblement et aux mesures de protection prévues aux articles 3 et 4 soient punies d'une amende (ou d'un avertissement taxé), tandis que les infractions aux mesures de mise en isolement et de mise en quarantaine prévues aux articles 6 et 7 ne sont pas punies du tout.

En d'autres termes, les personnes qui ne sont pas infectées, ou qui sont présumées ne pas être infectées, sont sanctionnées en cas de non-respect des dispositions du projet de loi, alors que les personnes infectées ou présumées infectées – présentant un risque avéré et élevé de contagion du Covid-19 – ne sont pas sanctionnées dans un tel cas, ce qui est absolument incompréhensible.

Concernant les amendes prononcées en cas d'infraction aux dispositions de la future loi (amendes qui ont le caractère d'une peine de police), la troisième phrase du paragraphe (1) prévoit que "*le tribunal de police statue sur l'infraction en dernier ressort*".

Cette même disposition est prévue au paragraphe (6), alinéa 6, concernant les réclamations introduites contre les décisions du procureur d'État prononçant une amende forfaitaire en cas de non-paiement des avertissements taxés décernés par les agents de Police ou de l'Administration des douanes et accises en cas de constatation d'une infraction aux dispositions de la future loi.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics s'interroge sur la conformité de ces dispositions avec le principe du double degré de juridiction en matière pénale, alors surtout que l'article 172 du Code de procédure pénale prévoit que les jugements rendus par les tribunaux de police sont susceptibles d'appel devant le tribunal correctionnel.

Aux termes du paragraphe (1), alinéa 3, première phrase, de l'article sous rubrique, "*les agents de l'Administration des douanes et accises constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire*".

La Chambre se demande pourquoi la précision selon laquelle les procès-verbaux "*font foi jusqu'à preuve du contraire*" n'est pas prévue à l'alinéa 2 du même paragraphe concernant les officiers et agents de la Police. Elle demande de compléter le texte en conséquence.

Cette remarque vaut également pour l'article 4, paragraphe (1), alinéa 2, du projet de loi n° 7607.

L'article 10, paragraphe (4), prévoit que, en cas de contestation par le contrevenant de l'infraction aux dispositions de la future loi dans un délai de trente jours, "*l'officier ou agent de police judiciaire de la Police ou l'agent de l'Administration des douanes et accises dresse procès-verbal*".

La Chambre des fonctionnaires et employés publics se demande quels officiers et agents ont la compétence pour dresser le procès-verbal en question. En effet, il n'est pas précisé s'il doit s'agir de l'officier ou de l'agent ayant constaté l'infraction ou d'un quelconque autre officier ou agent de la Police ou de l'Administration des douanes et accises qui reçoit la contestation.

Au paragraphe (5), il est prévu que "*le directeur général de la Police et le directeur de l'Administration des douanes et accises établissent au début de chaque trimestre, en triple exemplaire, un bordereau récapitulatif portant sur les perceptions du trimestre précédent*" et que "*ce bordereau récapitulatif indique les noms et prénoms du contrevenant, son adresse exacte, la date et l'heure de l'infraction et la date du paiement*".

La Chambre se demande comment un tel bordereau récapitulatif comportant des données à caractère personnel peut être établi au début de chaque trimestre, alors que la future loi ne sera en vigueur que pendant un mois et que, selon le paragraphe (7), "*les données à caractère personnel des personnes concernées par les avertissements taxés payés conformément aux dispositions du présent article sont anonymisées au plus tard un mois après la fin de l'état de crise*" (à lire: "*après la cessation des effets de la présente loi*"; voir à ce sujet la remarque formulée ci-après concernant le paragraphe 7).

Le paragraphe (5), alinéa 2, première phrase, est à modifier de la façon suivante:

"*Le directeur général de la Police et le directeur de l'Administration des douanes et accises établissent, dans le délai d'un mois après la ~~fin de l'état de crise~~ **cessation des effets de la présente loi**, un inventaire des opérations effectuées sur ~~base de la présente loi~~ **la base de celle-ci**.*"

En effet, la future loi ne sera applicable qu'après la fin de l'état de crise. Il n'est donc pas possible d'établir un inventaire des opérations effectuées durant l'état de crise sur la base de celle-ci.

Au paragraphe (6), deuxième phrase, il y a lieu d'écrire correctement "*la Police et l'Administration des douanes et accises informe**nt** régulièrement le procureur d'État*".

La Chambre recommande d'adapter comme suit la première phrase du dernier alinéa du paragraphe (6):

"*En cas de classement sans suite ou d'acquittement, s'il a été procédé à la consignation, le montant de la consignation est restitué à la personne à ~~qui avait été adressé l'avis sur~~ **laquelle** la décision d'amende, forfaitaire **avait été notifiée** ou ~~ayant~~ **qui avait** fait l'objet des poursuites.*"

Étant donné que la future loi ne sera applicable qu'après la fin de l'état de crise, le paragraphe (7) est à adapter de la manière suivante:

"*Les données à caractère personnel des personnes concernées par les avertissements taxés payés conformément aux dispositions du présent article sont anonymisées au plus tard un mois après la ~~fin de l'état de crise~~ **cessation des effets de la présente*** **loi**."

Ad fiche financière

À la fiche financière jointe au projet sous avis, il est erronément écrit "*le présent projet de règlement grand-ducal devrait avoir un impact neutre*" (au lieu de "*le présent projet de **loi**")**.**

Cette observation vaut également pour la fiche financière accompagnant le projet de loi n° 7607.

*

EXAMEN DU PROJET DE LOI n° 7607
portant introduction de mesures applicables aux activités économiques et accueillant un public

Ad article 1er

Concernant le champ d'application de la future loi, l'article 1er prévoit que cette dernière introduira des mesures applicables aux activités économiques et accueillant un public ainsi qu'aux activités médicales.

Selon le commentaire dudit article, le projet de loi devrait en outre comporter un chapitre 3 spécialement dédié à l'exercice des activités médicales.

La Chambre des fonctionnaires et employés publics constate qu'un tel chapitre fait toutefois défaut dans le texte sous avis.

D'un point de vue formel, il y a lieu d'écrire à l'article sous rubrique "(…) *mesures à l'égard des activités économiques et ~~celles~~ accueillant un public ainsi que ~~les~~ **des** activités médicales*".

Ad article 3

À l'article 3, paragraphe (2), deuxième ligne, il faudra supprimer les mots superflus "*des catégories*".

Ad article 4

La Chambre s'étonne que, en application de l'article 4, paragraphe (1), les infractions aux seules "*mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe (3), points 1° **et** 6°*" soient punies d'une amende.

En effet, conformément à l'article 7, paragraphe (1), du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, les infractions à toutes les mesures de protection énumérées aux points 1° **à** 6° sont actuellement punies d'une amende.

Par ailleurs, il est étonnant que les infractions aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe (5), et à l'article 3 ne semblent pas pouvoir donner lieu à une sanction.

Sous la réserve de toutes les observations qui précèdent, la Chambre des fonctionnaires et employés publics se déclare d'accord avec les deux projets de lois portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

(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 8 juin 2020.

Le Directeur,
G. MULLER

Le Président,
R. WOLFF

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607/03

N° 7607[3]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE

(8.6.2020)

Le projet de loi sous avis (ci-après, le « Projet ») a pour objet de prévoir des mesures relatives aux activités économiques et sportives ainsi qu'aux établissements recevant du public dans le contexte de la pandémie de Covid-19. Il a vocation à remplacer, en partie[1], le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 (ci-après, le « Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 ») qui cessera de produire ces effets au plus tard à la fin de l'état de crise, soit le 24 juin 2020 à minuit[2].

En bref

- La Chambre de Commerce regrette le manque de flexibilité du projet de loi sous avis qui se résume en grande partie à figer les mesures existantes au jour de sa rédaction, et cela pour une durée d'un mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi qui en sera issue.
- Une plus grande flexibilité consistant en l'augmentation de 4 à 6 ou 8 convives le nombre de personne par table augmenterait les chances de relance d'activité du secteur HORESCA.
- La Chambre de Commerce relève la sévérité de la sanction de fermeture administrative d'office.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

Le Projet reprend certaines mesures d'urgence prévues par le Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 concernant les restrictions applicables notamment aux aires de jeux, aux restaurants, bars, cafés et salons de consommation, aux activités sportives ainsi qu'aux foires et salons[3]. Il s'inspire également

1 Le projet de loi sous avis doit être lu en parallèle du projet de loi n°7608 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant 1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ; qui reprend également certaines dispositions du Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 afin de les faire perdurer de façon temporaire après la fin de l'état de crise.

2 L'état de crise a été déclaré par le Règlement grand-ducal du 18 mars 2020 et prorogé de 3 mois par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclare par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 poilant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

3 L'article 2 du Projet reprend partiellement les dispositions de l'article 2 et article 3 alinéa 1 du Règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

dudit règlement grand-ducal, concernant les sanctions administratives applicables en cas de manquement aux mesures de protection édictées[4].

Le Projet prévoit, en outre, une dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat, visant à permettre l'adoption des décisions et avis du Conseil d'Etat par correspondance électronique ou tout autre moyen de télécommunication.

L'originalité du projet réside dans la durée de la loi qui en sera issue, puisque son article 6 prévoit qu'elle entrera en vigueur le lendemain de sa publication, pour une durée d'un mois[5].

La Chambre de Commerce comprend et soutient l'objectif de santé public du Projet visant à limiter la propagation du virus SARS-CoV-2 sur le territoire Luxembourgeois.

Elle regrette cependant que le Projet se résume en grande partie à figer les mesures existantes[6] au jour de sa rédaction, et cela pour une durée d'un mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi issue du Projet.

Manque de flexibilité du Projet et hausse du nombre de convives à table

En considération de l'évolution rapide de la situation sanitaire au Luxembourg et du nombre de cas de Covid-19 quotidien très faible, la Chambre de Commerce aurait souhaité que le Projet offre plus de flexibilité, en permettant par exemple, que les éléments moins essentiels, tel que le nombre de personnes par table dans les restaurants, bars, cafés et les salons de consommation puisse être déterminé par règlement grand-ducal, de sorte que ce chiffre puisse être revu à la hausse avant que la loi ne cesse de produire ces effets.

En effet, l'article 2, paragraphe 3 du Projet prévoit que chaque table puisse accueillir un nombre maximal de quatre personnes, sauf si les personnes relèvent d'un même foyer. Si le nombre de convives par table était augmenté à 6 (par souci de cohérence avec le nombre maximum de personnes pouvant être accueillies en plus des membres du foyer lors d'un rassemblement à caractère privé à domicile[7]) voire à 8 personnes, cela faciliterait, outre les réunions de familles ne vivant pas sous le même toit, la relance de l'activité du secteur HORESCA qui vient seulement de redémarrer alors que le secteur subi toujours des difficultés sans précédent.

Sévérité de la sanction de fermeture administrative

Reprenant les sanctions prévues à l'article 7 du Règlement grand-ducal du 18 mars 2020, l'article 4 du Projet, prévoit outre la constatation de l'infraction aux règles édictées[8], la fermeture administrative immédiate de l'entreprise commerciale ou artisanale en question, par les officiers et les agents qui constatent l'infraction. Selon le commentaire de l'article 4, cette fermeture administrative est levée de plein droit lorsque la loi issue du Projet cesse de produire ses effets, au 25 juillet 2020[9].

La Chambre de Commerce relève la gravité de la sanction de fermeture administrative d'office pour une période aussi longue. Elle s'interroge d'une part, sur la qualité des agents pouvant la prononcer d'office et, d'autre part, sur la proportionnalité d'une telle sanction par rapport à l'infraction commise.

*

4 L'article 4 du Projet emprunte notamment l'amende administrative de 4.000 EUR doublée en cas de récidive et la fermeture administrative de l'article 7 du Règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

5 L'exposé des motifs du Projet prévoit d'ores et déjà que la loi issue du Projet cessera de produire ses effets le 25 juillet 2020. Le Ministère de la Santé présume ici, la publication de la loi issue du Projet le 24 juin 2020, pour que celle-ci entre en vigueur le 25 juin 2020.

6 issues du Règlement grand-ducal du 18 mars 2020

7 Cf. article 1, alinéa 1 du Règlement grand-ducal du 18 mars 2020, repris *in extenso* à l'article 3, paragraphe 1 du projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COV1D-19) et modifiant 1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; 2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments.

8 Il s'agit d'infractions aux fermetures de commerce, à l'interdiction de l'accueil du public et aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6° du Projet

9 L'article 4, paragraphe 2, dernière phrase prévoit : *« La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité commerciale et artisanale applicables en vertu de la présente loi cessent leur effet. »* Le Ministère de la Santé présume ici que la loi issue du Projet entrera en vigueur le 25 juin 2020.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er

La Chambre de Commerce constate que le Projet ne concerne pas les activités médicales. Par conséquent elle propose de modifier la rédaction de l'article 1er comme suit :

> *« La présente loi vise à prévenir et combattre la propagation du Covid-19, ainsi qu'à limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion par l'adoption de mesures à l'égard des activités économiques et celles accueillant un public* ***~~ainsi que les activités médicales~~***. »

Article 2

L'article 2, paragraphe 2 du Projet ne vise pas expressément les jeux de loisirs proposés dans les bars et restaurants, tels les jeux de quilles, de sorte que la Chambre de Commerce s'interroge quant à savoir si les jeux de quilles sont autorisés ou non, et si oui sous quelles conditions ? Le nombre de joueurs est-il limité à quatre personnes partageant la même table ? Le port du masque est-il obligatoire pendant le jeu ?

*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce ne peut marquer son accord au projet de loi sous avis que sous réserve de la prise en compte de ses remarques.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607/06

N° 7607[6]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

AVIS DU COLLEGE MEDICAL

DEPECHE DU PRESIDENT DU COLLEGE MEDICAL AU MINISTRE DE LA SANTE

(11.6.2020)

Madame la Ministre,

Le Collège médical a l'honneur de vous soumettre ci-dessous ses observations et son avis au projet de loi en marge qui envisage de poser les conditions de reprise progressive des activités économiques dans le contexte du déconfinement.

Il est commenté par le Collège médical comme suit :

Champ d'application : article 1

Il convient de clarifier le champ d'application en différenciant le virus SARS-CoV-2, nom scientifique donné au coronavirus, du Covid-19, qui désigne la maladie infectieuse respiratoire causée par le SARS-CoV-2.

Conditions d'exercice des activités économiques : article 2

Le Collège médical se félicite pour la reprise des activités économiques, sous condition de respecter les gestes barrières. Il émet néanmoins des réserves quant aux moyens dont disposent les exploitants pour la mise en œuvre des restrictions nécessaires.

En outre, la mise en œuvre de ces mesures dépend de la capacité d'accueil et de l'infrastructure des entreprises.

Le Collège médical exprime ses doutes quant à la nécessité de maintenir la fermeture des aires de jeux, comme d'après les dernières études, les enfants de bas âge sont peu infectés.

(D'ailleurs comme communiqué lors de la conférence de presse du 10 juin 2020 cette mesure a déjà été levée.)

Sur les mesures de désinfection et de désinfestation et les sanctions : article 3 et 4

Sans commentaires

Sur l'organisation du Conseil d'Etat : article 5

Sans commentaires

Sous les quelques réserves formulées, le Collège avise favorablement le projet sous avis et I vous prie d'agréer, Madame la Ministre, l'expression de sa parfaite considération.

Pour le Collège médical,

Le Secrétaire,
Dr Roger HEFTRICH

Le Président,
Dr Pit BUCHLER

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7606/08, 7607/05

N° 7606[8]
N° 7607[5]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant

1. **la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;**
2. **la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments**

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

SOMMAIRE:

page

1) Avis du Tribunal administratif
   – Dépêche du Président du Tribunal administratif au Ministre de la Justice (9.6.2020)..... 1
2) Avis de la Cour administrative
   – Dépêche du Président de la Cour administrative au Ministre de la Justice (10.6.2020)..... 4

*

AVIS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

DEPECHE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(9.6.2020)

J'ai l'honneur de me référer aux deux projets de loi, tels qu'amendés, sous rubrique, dont j'ai incidemment eu connaissance par la voie de la presse.

Il est regrettable que les autorités judiciaires, et en particulier le tribunal administratif, n'aient pas été consultées en ce qui concerne des mesures susceptibles de très lourdement impacter sur l'organisation du même tribunal administratif, ainsi que, de manière contradictoire, sur le bon fonctionnement de la justice et sur les droits des administrés.

1. En ce qui concerne le projet de loi 7606[1]

L'article 6, paragraphe 5, tel qu'amendé par la Commission de la Santé et des Sports, prévoit la possibilité d'introduire un recours en réformation contre les ordonnances prises par le directeur de la Santé imposant soit la mise en quarantaine au domicile pour une durée de sept jours avec réalisation d'un test de dépistage, soit la mise en isolement au domicile, assortie d'une interdiction de sortie, pour une durée de deux semaines renouvelable au maximum deux fois, soit le port d'un équipement de protection individuelle, recours à introduire endéans un délai de trois jours sans obligation de recourir au ministère d'un avocat. Le soussigné ne commentera à ce sujet pas autrement la possibilité offerte par le législateur à une personne présumée infectée ou infectée par le Covid-19 de venir personnellement plaider son recours devant le tribunal administratif et les implications sanitaires d'une telle possibilité pour la population en général et pour le tribunal en particulier.

Ladite disposition prévoit encore le dépôt d'un mémoire par l'Etat et l'obligation pour le tribunal administratif de statuer d'urgence et « *en tout cas dans les trois jours de l'introduction de la requête* ».

L'amendement en question, qui a réduit le délai de prononcé de cinq jours à trois jours avec la motivation laconique qu'il « *vise à raccourcir le délai endéans lequel le juge doit statuer afin que le recours soit effectif étant donné la courte durée d'une mesure de mise en isolement ou en quarantaine* », repose manifestement sur une méconnaissance des impératifs de la procédure contentieuse devant les juridictions administratives, des réalités matérielles du fonctionnement du tribunal administratif et finalement du statut des magistrats de l'ordre administratif.

En effet, ledit projet de loi ne comportant aucune dérogation spécifique à la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives, les dispositions afférentes, et principalement celles des articles 1er, 2, 3, 4 et 14, demeurent applicables.

En d'autres termes, un administré, désireux d'introduire un recours en réformation contre une ordonnance du directeur de la Santé, devra déposer celle-ci dans le respect des formes prescrites aux articles 1er et 2 : il est illusoire de s'attendre à ce qu'un administré y parvienne sans assistance d'un avocat, l'expérience des recours introduits directement par les contribuables en témoignant. Si en matière fiscale, de tels manquements ne portent guère à conséquence, le greffe s'adressant en règle générale aux contribuables afin que ceux-ci complètent ou régularisent leur recours, une telle possibilité est, en l'espèce, matériellement exclue eu égard aux délais de recours et de prononcé éminemment brefs.

Ensuite, conformément à l'article 4 (3) de la loi modifiée du 21 juin 1999 – le dépôt du recours au greffe du tribunal administratif valant signification à l'Etat – le greffe notifie ledit recours au ministère de la Justice en lui communiquant également le délai de forclusion dans lequel l'Etat est tenu de communiquer son mémoire en réponse. Compte tenu du délai extrêmement court imparti au tribunal administratif pour prendre connaissance de ce mémoire, convoquer les parties à une audience, organiser ladite audience et rédiger un jugement, il est évident que ce délai accordé à l'Etat pour produire un mémoire se mesurera en heures.

Ledit mémoire ensemble le dossier administratif ayant été déposés par l'Etat, il appartient encore au greffe de les notifier au requérant dans le respect du contradictoire, ladite notification se faisant par la voie postale, aucune disposition ne prévoyant en effet l'obligation pour le requérant d'indiquer une adresse électronique ou de téléfax et la procédure contentieuse ne connaissant pas (encore) la notification par voie électronique, et de convoquer les parties à une audience publique, tout en conservant suffisamment de temps pour l'organisation et la tenue matérielles de l'audience, le délibéré et, *in fine*, la rédaction du jugement et son prononcé en audience publique.

Or, il est matériellement impossible, même à supposer une réaction immédiate de l'Etat – hypothèse irréaliste comme l'expérience le démontre de manière régulière –, que le mémoire en réponse et la convocation puissent toucher un administré par la voie postale endéans le délai imparti aux juges pour statuer; par ailleurs, condition que l'amendement sous analyse semble totalement méconnaitre, l'exigence d'un recours effectif signifie également que les juges disposent de suffisamment de temps pour étudier un dossier, délibérer et rédiger un jugement, ce qui en l'espèce n'est manifestement pas donné, les auteurs de l'amendement semblant supposer qu'une affaire une fois plaidée se mue aussitôt par quelque miracle en jugement écrit.

Il n'est pas inutile de souligner que si les juges devaient estimer que le délai leur imparti, une fois les formalités de la notification des requête, mémoire et convocation effectués, ne leur permet pas de procéder en temps utile à un examen attentif et rigoureux de la demande de l'administré, il n'est pas impossible

qu'ils décident de sanctionner l'impossibilité de procéder à une analyse quelque peu approfondie des moyens soulevés par les deux parties par l'annulation pure et simple de l'ordonnance leur soumise.

Le soussigné relève ensuite que si l'amendement impose aux juges administratifs saisis de statuer endéans les trois jours de l'introduction de la requête, il ne tient pas compte de l'existence de weekends et de jours fériés, à moins d'exiger des magistrats une disponibilité 24h/24h et de leur dénier tout droit à une semaine de cinq jours et aux jours fériés, la seule potentialité de l'introduction d'un recours imposant au tribunal administratif de s'organiser pour pouvoir, le cas échéant, réagir durant des jours non ouvrables, à moins que le tribunal administratif ne décide d'appliquer les dispositions de la Convention européenne sur la computation des délais signée à Bâle relative au droit commun de la computation des délais, ce qui toutefois ne serait pas conforme à la *ratio legis*.

Or, outre que le tribunal administratif ne dispose pas de service de garde ou d'astreinte susceptible de tenir même en-dehors des jours ouvrables une audience publique, audience dont l'organisation requiert en tout état de cause un minimum de temps, les impératifs d'un débat public et contradictoire serein ne permettant guère une intervention immédiate du juge, il convient encore de souligner qu'aucune disposition ne prévoit au profit des magistrats et des greffiers de l'ordre administratif la possibilité de récupérer ou de valoriser un tel travail supplémentaire réalisé en-dehors des jours ouvrables (congé de récupération, valorisation dans le cadre du compte épargne-temps, heures supplémentaires, etc), ni ne prévoit même la possibilité de primes d' astreinte telle que prévue à l'article 181 de la loi modifiée du 7 mars 1980 sur l'organisation judiciaire.

Le soussigné ne saurait malheureusement se départir de l'impression que cet amendement semble refléter l'idée d'une magistrature très largement désœuvrée, bénéficiant de larges congés immérités et de ce fait nécessairement corvéable et disponible à souhait, idée manifestement répandue dans les milieux politiques et autres.

Enfin, il convient de souligner qu'une affaire doit impérativement être plaidée et prononcée en audience publique[1], ce qui exclut la tenue des audiences pendant les jours non ouvrables, le tribunal administratif et sa salle d'audience n'étant pas accessibles au public en-dehors des heures de bureau.

Finalement, il y a lieu de s'interroger quant à la nécessité de prévoir une voie de recours spécifique par rapport aux ordonnances du directeur de la Santé.

En effet, contrairement par exemple aux décisions de rétention administrative ou d'assignation à résidence, il ne s'agit pas, en l'espèce, de décisions imposées par la contrainte à la personne mise en quarantaine ou placée en isolement, mais de décisions dont le respect est assuré le cas échéant par la possibilité de sanctions pénales telles que prévues à l'article 10 (1) du projet de loi. Il ne s'agit par ailleurs pas de mesures de confinement dans un lieu fermé ou isolé déterminé, mais au domicile même de la personne concernée.

En d'autres termes, le respect de ces décisions n'est pas imposé aux administrés visés par la contrainte ou la force publique, mais il leur appartient, en connaissance de cause et sous leur propre responsabilité pénale, de s'y conformer ou non.

Si un administré devait considérer que la mesure lui imposée est non fondée ou disproportionnée, il lui sera toujours loisible de discuter la légalité de la mesure devant le tribunal de police compétent pour connaître de l'infraction : il s'ensuit qu'un administré confronté à une ordonnance du directeur de la Santé dispose toujours ainsi indirectement d'un recours effectif.

L'impact des voies de recours telles que retenues par le projet de loi sous analyse sur l'organisation et le fonctionnement du tribunal est par conséquent hors proportions avec la nécessité toute relative de prévoir une voie de recours directe à traiter endéans un délai aussi court et l'effectivité réelle d'une telle voie de recours.

2. En ce qui concerne le projet de loi 7607

Ledit projet de loi prévoit en son article 4 que les amendes administratives pouvant sanctionner les infractions aux mesures de protection prévues par ce même projet à l'encontre notamment des commerçants, artisans ou gérants peuvent faire l'objet d'un recours en réformation devant le tribunal administratif, lequel « *statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la*

1 Art. 14 et 61 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, art. 88 de la Constitution.

requête », un recours en annulation étant pour sa part prévu contre les mesures de fermeture administrative, dans le cadre duquel le tribunal administratif est à nouveau appelé à statuer d'urgence « *et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête* ».

Si l'urgence retenue se conçoit en ce qui concerne les mesures de fermeture administrative, il n'en va de même en ce qui concerne l'amende administrative.

Le soussigné tient à cet égard à souligner que d'autres législations prévoient également des amendes administratives, portant sur des montants beaucoup plus importants (p.ex. toute la législation relative à la régulation économique : loi du 5 avril 1993 relative au secteur financier, etc), sans que le législateur n'ait imposé de quelconque délai de prononcé au juge administratif, ni n'ait instauré de procédure urgente, qui, en l'espèce, ne se justifie pas.

A cet égard, le soussigné doit une itérative fois mettre en garde par rapport à la profusion de procédures accélérées, profusion qui, sans augmentation significative et rapide du nombre des magistrats du tribunal administratif, risque à court terme de déstabiliser cette juridiction, le nombre d'affaires devant ainsi être prioritairement traitées ayant représenté l'année judiciaire passée près de 50 % du contentieux total du tribunal. Force est de constater dans ce contexte que le projet de loi n° 7528[2] modifiant la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif, visant à augmenter d'ici le 15 septembre 2020 les effectifs du tribunal administratif, n'a toujours pas été adopté.

En effet, tel qu'exposé déjà de nombreuses fois, mais manifestement en vain, le nombre d'affaires à traiter dans le cadre de procédures urgentes ou accélérées étant inconnu et non prévisible lors de la planification des audiences, ce qui rend une saine gestion du calepin difficile, de sorte que les présidents de chambre tendent nécessairement à adopter une approche conservatrice lors de la fixation des affaires, en ménageant des plages temporelles permettant 1' évacuation le moment venu des procédures urgentes ou accélérées dans les délais imposés par le législateur, ce qui nécessairement a une incidence négative sur les délais de fixation et d'évacuation. En effet, les procédures urgentes ou accélérées exigent des magistrats qu'ils délaissent les affaires de droit commun prises en délibéré, afin d'évacuer les affaires prioritairement, voire, comme manifestement exigé par les projets de loi sous rubrique, séance tenante, de sorte à reporter la rédaction et le prononcé des affaires non accélérées, dont l'évacuation endéans des délais utiles déborde de plus en plus sur le temps de repos des magistrats.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Le Président du tribunal administratif,
Marc SÜNNEN

*

AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA COUR ADMINISTRATIVE AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(10.6.2020)

Madame la Ministre,

J'ai l'avantage de vous faire parvenir en annexe, par la voie hiérarchique, l'avis de Monsieur le Président du tribunal administratif relativement aux deux projets de loi sous rubrique qui requièrent célérité. Encore que la problématique traitée n'impacte, pour l'essentiel, qu'indirectement la Cour, je peux néanmoins me rallier aux grandes lignes de l'avis par rapport aux problématiques récurrentes mises en exergue par le Président du tribunal administratif concernant plus particulièrement les problématiques de l'urgence, de l'assistance par un avocat à la Cour, du maintien du droit commun dans la mesure la plus large possible et du constat de la profusion des procédures spéciales et accélérées risquant de se développer aux dépens de l'évacuation sereine du contentieux de droit commun. Enfin, la question récurrente de l'absence d'un juge des libertés proprement dit au niveau des juridictions administratives continue à poser problème également dans le cadre des projets de loi sous rubrique.

Veuillez agréer, Madame la Ministre, l'expression de ma très haute considération.

Le Président de la Cour administrative,
Francis DELAPORTE

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau
7607 - Dossier consolidé : 47

7607/04

N° 7607[4]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

SOMMAIRE:

page

Amendements adoptés par la Commission de la Santé et des Sports

1) Dépêche du Président de la Chambre des Députés au Président du Conseil d'Etat (11.6.2020) 1
2) Texte coordonné 4

*

DEPECHE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE DES DEPUTES AU PRESIDENT DU CONSEIL D'ETAT

(11.6.2020)

Madame le Président,

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-après une deuxième série d'amendements au projet de loi mentionné sous rubrique.

Je joins en annexe, à toutes fins utiles, un texte coordonné du projet de loi sous rubrique reprenant les amendements proposés (figurant en caractères gras, soulignés et en italique).

Amendement 1 concernant l'article 1er

L'article 1er est amendé comme suit :

« **Art. 1er.** La présente loi vise à prévenir et combattre la propagation du Covid-19, ainsi qu'à limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion par l'adoption de mesures à l'égard des activités économiques et celles accueillant un public ***ainsi que les activités médicales***. »

Commentaire

En raison d'une erreur matérielle au niveau de l'article 1er, il est proposé de supprimer le bout de phrase relatif aux activités médicales.

Amendement 2 concernant l'article 2

L'article 2 est amendé comme suit :

« **Art. 2.** (1) ***Les aires de jeux sont fermées.***

(2) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits***. Les activités sportives à caractère compétitif sont suspendues., sauf pour les sportifs d'élite déterminés en application***

de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois, et sous réserve du respect d'un protocole de sécurité et de santé à établir par les fédérations sportives agréées et à approuver par le ministre ayant les Sports dans ses attributions, sur avis de la Direction de la santé.

L'exception visée à l'alinéa 1er s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.

Les contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles sont interdits, sauf pour les acteurs professionnels de théâtre et de film ainsi que pour les danseurs professionnels, sous réserve du respect d'un protocole de sécurité et de santé à établir par les établissements culturels organisateurs des pièces de théâtre et de danse, à approuver par le ministre ayant la Culture dans ses attributions, et les producteurs de film, à approuver par le ministre ayant le Secteur audiovisuel dans ses attributions, sur avis de la Direction de la santé.

~~*(3)*~~ ***(2)*** Les restaurants, ~~***bars, cafés***~~ ***débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement,*** ~~***et les***~~ salons de consommation ***et tout autre lieu de restauration occasionnelle*** sont soumis au respect des conditions suivantes :

1° ne sont admises que des places assises ;

2° chaque table n'accueille qu'un nombre maximal de ~~***quatre***~~ ***dix*** personnes sauf si les personnes relèvent ~~**d'un**~~ **du** même foyer ;

3° les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;

4° le port du masque est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;

5° le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;

6° **la** fermeture **a** obligatoire**ment lieu au plus tard** à minuit sans dérogation possible.

Les dispositions qui précèdent s'appliquent tant à l'intérieur des établissements que sur les terrasses attenantes, y compris les cantines d'entreprises.

(4) Sont fermées les discothèques au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés.

~~**(4)**~~ **(5)** Les foires et salons ***dans des établissements fermés*** sont interdits.

Des foires et salons peuvent être organisés en plein air. Le port d'un masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique est obligatoire à tout moment pour les exposants et pour les visiteurs lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée. La distance de deux mètres ne s'applique pas entre personnes qui relèvent du même foyer.

Les dispositions de l'alinéa 2 sont applicables aux marchés.

~~**(5)**~~ **(6)** Dans les établissements offrant des activités pour favoriser le bien-être des personnes, les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie ~~**d'un**~~ **du** même foyer.

~~**(6)**~~ **(7)** Les établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieurs sont ~~***interdits aux mineurs***~~ ***autorisés sous réserve du port d'un masque. L'obligation de porter un masque ne s'applique pas aux mineurs de moins de six ans***. »

Commentaire

Paragraphe 1er ancien

Au vu de l'évolution positive de la pandémie et dans le cadre de la stratégie progressive de déconfinement, l'amendement visant à supprimer le paragraphe 1er ancien a pour effet d'abroger l'interdiction de fréquentation des aires de jeux extérieures et des cours de récréation des établissements scolaires.

Partant, il y a lieu de procéder à la renumérotation des paragraphes subséquents.

Paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien)

Suite à la suppression du paragraphe 1er ancien de l'article 2 et à la renumérotation des paragraphes subséquents, il est indiqué d'adapter la référence figurant à l'alinéa 1er du paragraphe 1er et au paragraphe 2 de l'article 4.

Toujours dans le même esprit, en ce qui concerne le domaine du sport, il est proposé à l'endroit du paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien) d'autoriser les activités sportives à caractère compétitif, tout en maintenant l'interdiction de contacts physiques dans le cadre de la pratique d'activités sportives.

Les compétitions sont dès lors autorisées dans les sports dits « *sans contact* », tels le tennis, le tennis de table ou encore le badminton, alors que dans les sports dits « *de contact* », tels le football, le handball, le basketball, voire les arts martiaux, les compétitions restent interdites.

Cette interdiction ne s'applique pas aux sportifs d'élite sous certaines conditions ni aux activités sportives du Sportlycée, hormis les compétitions.

L'alinéa 3 nouveau du paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien) prévoit des exceptions à l'interdiction des contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles et de production audiovisuelle.

Paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien)

Au paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien), phrase liminaire, il est proposé de supprimer les notions de « *bars* » et « *cafés* » qui font partie du concept de « *débits de boissons* », terminologie qu'il est proposé de reprendre dans le présent amendement.

Par ailleurs, il est proposé d'élargir les établissements relevant du secteur HORECA aux salles de restauration des établissements d'hébergement ainsi qu'à tout lieu où une restauration occasionnelle peut être offerte. Cette dernière notion vise ainsi des endroits qui peuvent se prêter pour accueillir des personnes en vue de leur offrir une collation. Toutefois, l'aménagement de ces lieux doit se concevoir selon les règles prévues aux points 1° à 6° du paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien).

La modification apportée au point 2° du paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien) vise à porter le nombre maximal de personnes autorisées par table à dix, sauf pour les personnes qui cohabitent.

Paragraphe 5 nouveau (paragraphe 4 ancien)

L'amendement au paragraphe 5 nouveau (paragraphe 4 ancien) a pour objet de préciser que les foires et salons sont interdits pour autant qu'ils sont organisés dans les lieux fermés.

Cette disposition vise dès lors à fixer les conditions sous lesquelles des foires et salons peuvent être organisés en plein air.

Le nouvel alinéa 3 vise à préciser que les marchés sont soumis aux mêmes conditions que les foires et salons organisés en plein air.

Paragraphe 7 nouveau (paragraphe 6 ancien)

L'amendement au paragraphe 7 nouveau (paragraphe 6 ancien) vise à autoriser l'ouverture des établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieures pour enfants. Le port du masque est toutefois obligatoire dans ces établissements pour les enfants de six ans et plus.

*

Au nom de la Commission de la Santé et des Sports, je vous saurais gré de bien vouloir faire aviser par le Conseil d'État les amendements exposés ci-avant.

J'envoie copie de la présente, pour information, au Premier Ministre, Ministre d'État, au Ministre de la Santé et au Ministre aux Relations avec le Parlement avec prière de transmettre les amendements à la Chambre de Commerce, à la Chambre des Métiers et à la Chambre des Salariés.

Veuillez agréer, Madame le Président, l'expression de ma considération très distinguée.

Le Président de la Chambre des Députés,
Fernand ETGEN

*

TEXTE COORDONNE

Légende :

– les amendements parlementaires proposés en date du 5 juin 2020 figurent en **caractères gras et soulignés** ;

– les amendements parlementaires proposés en date du 11 juin 2020 figurent en ***caractères gras, soulignés et en italique***.

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

Chapitre 1er : Objet et champ d'application

Art. 1er. La présente loi vise à prévenir et combattre la propagation du Covid-19, ainsi qu'à limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion par l'adoption de mesures à l'égard des activités économiques et celles accueillant un public ***ainsi que les activités médicales***.

Chapitre 2 : Activités économiques et accueillant un public

Art. 2. (1) ***Les aires de jeux sont fermées.***

(2) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits***. Les activités sportives à caractère compétitif sont suspendues., sauf pour les sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois, et sous réserve du respect d'un protocole de sécurité et de santé à établir par les fédérations sportives agréées et à approuver par le ministre ayant les Sports dans ses attributions, sur avis de la Direction de la santé.***

L'exception visée à l'alinéa 1er s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.

Les contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles sont interdits, sauf pour les acteurs professionnels de théâtre et de film ainsi que pour les danseurs professionnels, sous réserve du respect d'un protocole de sécurité et de santé à établir par les établissements culturels organisateurs des pièces de théâtre et de danse, à approuver par le ministre ayant la Culture dans ses attributions, et les producteurs de film, à approuver par le ministre ayant le Secteur audiovisuel dans ses attributions, sur avis de la Direction de la santé.

(3) ***(2)*** Les restaurants, ***bars, cafés débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, et les*** salons de consommation ***et tout autre lieu de restauration occasionnelle*** sont soumis au respect des conditions suivantes :

1° ne sont admises que des places assises ;

2° chaque table n'accueille qu'un nombre maximal de ***quatre dix*** personnes sauf si les personnes relèvent **d'un du** même foyer ;

3° les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;

4° le port du masque est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;

5° le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;

6° **la** fermeture **a** obligatoire**ment lieu au plus tard** à minuit sans dérogation possible.

Les dispositions qui précèdent s'appliquent tant à l'intérieur des établissements que sur les terrasses attenantes, y compris les cantines d'entreprises.

(4) Sont fermées les discothèques au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés.

~~(4)~~ **(5)** Les foires et salons ***dans des établissements fermés*** sont interdits.

Des foires et salons peuvent être organisés en plein air. Le port d'un masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique est obligatoire à tout moment pour les exposants et pour les visiteurs lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée. La distance de deux mètres ne s'applique pas entre personnes qui relèvent du même foyer.

Les dispositions de l'alinéa 2 sont applicables aux marchés.

~~(5)~~ **(6)** Dans les établissements offrant des activités pour favoriser le bien-être des personnes, les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie ~~**d'un**~~ **du** même foyer.

~~(6)~~ **(7)** Les établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieurs sont ~~***interdits aux mineurs***~~ ***autorisés sous réserve du port d'un masque. L'obligation de porter un masque ne s'applique pas aux mineurs de moins de six ans***.

Art. 3. (1) Des mesures de désinfection et de désinfestation de lieux ou de choses, en particulier des moyens de transport de personnes et des marchandises, peuvent être ordonnées par le ministre ayant la Santé dans ses attributions~~***, ci-après le « ministre »***~~.

(2) Les prestataires et les entreprises assurant le transport de personnes par voie terrestre, aérienne et fluviale, ainsi que les exploitants d'infrastructures des catégories de transport sont tenus d'appliquer les mesures ordonnées en vertu du paragraphe 1er.

Chapitre 3 : Sanctions

Art. 4. (1) Les infractions ~~**aux fermetures de commerce, à l'interdiction de l'accueil du public et**~~ aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe ~~***3***~~ ***2***, points 1° et 6°**,** de la présente loi, commises par les commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités y visées sont punies d'une amende administrative d'un montant maximum de 4.000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum est porté au double.

Les infractions sont constatées et recherchées par les officiers et agents de police judiciaire de la Police et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal qui ont la qualité d'officier de police judiciaire, ci-après désignés « agents de l'Administration des douanes et accises ». Les agents de l'Administration des douanes et accises constatent les infractions par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire. Ils disposent des pouvoirs que leur confèrent les dispositions de la loi générale modifiée du 18 juillet 1977 sur les douanes et accises et leur compétence s'étend à tout le territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Le procès-verbal est adressé dans les trois jours au ~~**M**~~**m**inistre ayant la Santé dans ses attributions***, ci-après le « ~~M~~minister »***.

Copie en est remise à la personne ayant commis**e** l'infraction visée à l'alinéa 1er. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. L'amende est prononcée par le ~~**M**~~**m**inistre.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives prononcées par le ~~**M**~~**m**inistre. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.

(2) En ~~**outre**~~ **cas** de ~~**la**~~ constatation ~~**de l'**~~ **d'une des** infraction**s** visée**s** au paragraphe 1er, les officiers et les agents de la Police ou les agents de l'Administration des douanes et accises qui constatent cette infraction **donnent injonction au responsable de l'établissement concerné de se conformer immédiatement aux dispositions de l'article 2, paragraphe *3 2*, points 1° et 6°. Cette injonction et**

l'accord ou le refus d'y obtempérer du responsable de l'établissement concerné sont mentionnés au procès-verbal. En cas de refus d'y obtempérer, le ministre procède~~nt immédiatement~~ à la fermeture administrative de l'~~**entreprise commerciale ou artisanale en question**~~ **établissement concerné**. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité ~~**commerciale et artisanale**~~ **économique concernée** applicables en vertu de la présente loi cessent leur effet.

(3) Contre toute amende prononcée en vertu du présent article, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 du présent article, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(5) Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive**,** et la décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. La partie requérante peut se faire assister ou représenter devant le tribunal administratif conformément à l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

Chapitre 4 : Modification d'autres dispositions légales

Art. 5. Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances publiques et plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Chapitre 5 : Dispositions finales

Art. 6. La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'un mois.

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607/07

Nº 7607[7]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES SALARIES

(11.6.2020)

Par lettre du 2 juin 2020, Madame Paulette Lenert, ministre de la Santé, a saisi pour avis notre Chambre au sujet du projet de loi sous rubrique.

1. Le présent projet de loi 7607 a pour objet de mettre en place une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2.

2. Face à l'apparition du coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19) et la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'une « urgence sanitaire mondiale » le 30 janvier 2020, le Gouvernement luxembourgeois a déclaré l'état de crise en invoquant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise.

3. Cet état de crise a été déclaré par l'adoption du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 afin de prendre les mesures urgentes et immédiates par voie de règlement grand-ducal pour lutter contre la propagation du Covid-19.

Ainsi le Gouvernement a pris, par le biais du règlement grand-ducal du 18 mars 2020, des mesures en relation avec la limitation de déplacement pour le public, les activités des établissements recevant du public et les activités économiques tout en garantissant le maintien des activités essentielles. Celles-ci s'appuient sur les recommandations de l'OMS, qui soulignent l'importance de limiter les contacts entre les personnes physiques dans le but de contenir la propagation du Covid-19.

4. Conformément à l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution, la prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par voie législative par la Chambre des Députés, à la majorité des deux tiers.

Ainsi, l'état de crise fut prorogé pour une durée de trois mois par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

À l'écoulement des trois mois, à savoir le 24 juin 2020 à minuit, l'Exécutif, ne pourra plus prendre des mesures d'urgence par voie réglementaire. De là, les mesures réglementaires d'exception, dont la validité est liée à l'état de crise, cessent de produire leurs effets. Ainsi, le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ne sera plus en vigueur.

5. Ce règlement, dans sa version applicable au moment de la rédaction du projet de loi met en oeuvre une nouvelle phase de déconfinement avec des mesures relatives aux activités économiques et aux établissements recevant du public.

6. Certaines de ces mesures sont reprises par le présent projet de loi, notamment celles relatives aux aires de jeux, aux restaurants, bars, cafés et salon de consommation, les bains de chaleur ainsi que l'interdiction de la tenue des foires et des salons.

7. Le projet de loi 7607 fut élaboré parallèlement au projet de loi 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et portant modification de la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments. À la différence de ce projet de loi 7606, le présent projet de loi 7607 vise à créer le cadre juridique se rapportant aux mesures à prendre à l'égard des activités économiques et des établissements recevant du public afin de limiter la propagation du Covid-19 et non pas à l'égard des personnes physiques.

8. En vertu de l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci doit cesser de produire ses effets au 25 juillet 2020, cette limitation de l'applicabilité de la loi dans le temps reposant sur le fait que les mesures prises par le présent projet de loi doivent être nécessaires à la finalité poursuivie, à savoir la protection de la santé publique, être proportionnées par rapport aux limites et atteintes à certaines libertés publiques, dont notamment la liberté de commerce et l'exercice de la profession libérale, en l'occurrence l'exercice des professions médicales, prévue à l'article 11, paragraphe 6 de la Constitution, et limitées dans le temps.

8bis. Le projet de loi 7607 a été amendé en date du 5 juin 2020. Le présent avis tient compte de ces amendements.

8ter. Alors qu'un règlement grand-ducal du 10 juin 2020 vient une ultime fois de modifier le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 précité, la CSL suppose qu'une seconde série d'amendements au présent projet de loi sont imminents. Le présent avis ne tient évidemment pas encore compte des dispositions modifiées par ledit règlement grand-ducal du 10 juin 2020.

Restrictions aux libertés publiques

9. Concrètement le projet de loi prévoit les restrictions suivantes :

- Aires de jeux : les aires de jeux restent fermées. **La CSL est d'avis que cette fermeture des aires de jeux pour enfants, activité de plein air, doit être motivée par les auteurs du projet de loi et que la motivation doit être appuiée sur une étude scientifique.**
- Activités sportives :
  - les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits ;
  - les activités sportives à caractère compétitif sont suspendues.
- Secteur de l'Horesca : les restaurants, bars, cafés et les salons de consommation sont soumis au respect des conditions suivantes :
  - seules les places assises sont autorisées;
  - un maximum de quatre personnes par table est autorisé, sauf si les personnes relèvent du même foyer ;
  - les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection.; le projet de loi précise que, lorsque les tables ne se trouvent pas côte à côte, les mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas ; **la CSL s'interroge quant à cette règle dérogatoire : que signifie-t-elle et pourquoi ne pas s'assurer qu'en toute circonstance la règle de la distanciation/séparation s'applique ?**
  - le port du masque est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;
  - le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;
  - fermeture obligatoire des établissements au plus tard à minuit sans dérogation possible.

Ces règles s'appliquent tant à l'intérieur des établissements que sur les terrasses attenantes, y compris les cantines d'entreprises.

La CSL rappelle qu'elle a proposé au Gouvernement d'inclure dans son programme de relance l'attribution de chèques-consommation aux résidents et travailleurs frontaliers de l'ordre de 200 euros par personne, chèques qui auraient pour finalité de soutenir en particulier le secteur Horesca.

– Discothèques : les discothèques sont fermées.
– Foires et salons : les foires et salons sont interdits.
– Activités liées au bien-être : les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie du même foyer.
– Activités de jeux intérieurs : les établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieurs sont interdits aux mineurs. La CSL ne comprend pas pourquoi ces activités sont interdites aux seuls mineurs ?

Mesures sanitaires

10. Le projet de loi prévoit aussi que des mesures sanitaires peuvent être ordonnées.

Ainsi des mesures de désinfection et de désinfestation de lieux ou de choses, en particulier des moyens de transport de personnes et des marchandises, peuvent être ordonnées par le ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Le projet de loi précise que les prestataires et les entreprises assurant le transport de personnes par voie terrestre, aérienne et fluviale, ainsi que les exploitants d'infrastructures des catégories de transport sont tenus d'appliquer les mesures ainsi ordonnées. **L'on ne comprend pas bien pourquoi les auteurs du projet de loi ont ajouté cette précision en ne visant que les prestataires et les entreprises du secteur du transport. La CSL suppose que lorsque le ministre de la Santé ordonne une telle mesure, tout type de prestataire/entreprise sera tenu de respecter ladite mesure. Cela ne se limite donc pas au secteur du transport. Le texte devrait être reformulé.**

Sanctions

11. Les infractions à l'obligation du respect du principe des tables assises dans les établissements du secteur de l'Horesca, ainsi qu'à l'obligation de fermeture de minuit pour les établissements du secteur de l'Horesca, commises par les commerçants, les artisans, les gérants ou tout autre personne responsable des activités y visées sont, en cas de refus persistant, punis d'une amende administrative d'un montant maximal de 4.000 euros. En cas de récidive, le montant est porté au double.

Cette amende administrative est une décision ministérielle susceptible de recours en réformation devant le tribunal administratif qui statue comme juge de fond. Le recours en réformation doit être introduit dans un délai de 3 jours à partir de la notification à la personne ou à partir de la remise directe à la personne. Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les 5 jours de l'introduction de la requête.

En sus de l'amende, l'établissement est sans délai fermé par les autorités. Cette fermeture administrative est levée de plein droit lorsque la future loi cesse de produire ses effets au 25 juillet 2020. Le texte proposé prévoit un recours en annulation devant le tribunal administratif contre toute mesure de fermeture administrative qui doit être introduit dans un délai de 3 jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne. Le tribunal administratif statue d'urgence et au plus tard dans les 5 jours qui suivent l'introduction de la requête.

La décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. **La CSL suppose que l'impossibilité de l'appel vise aussi bien le recours en réformation relatif à une amende administrative que le recours en annulation relatif à la décision de fermeture de l'établissement. Le texte manque néanmoins de clarté à cet égard. La CSL est d'avis que les justiciables ne doivent pas être privés du droit à un second degré de juridiction qui est un droit fondamental pour chaque citoyen.**

Fonctionnement du Conseil d'Etat

12. Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et les avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications. En outre, les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul

du quorum lorsqu'ils participent aux séances publiques et plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications.

Entrée en vigueur et durée d'application de la future loi

13. L'article 6 du projet de loi prévoit l'entrée en vigueur de la loi au lendemain de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg. Ce même article prévoit qu'elle ne produira ses effets que pour la durée d'un mois ce qui s'explique eu égard à la situation sanitaire en relation avec la propagation du Covid-19 est en constante évolution. **En vertu de l'exposé des motifs du projet de loi, celui-ci doit cesser de produire ses effets au 25 juillet 2020. Etant donné que le texte du projet de loi prévoit son entrée en vigueur dès le lendemain de sa publication au Mémorial et que la loi sera alors en vigueur pour un mois, soit jusqu'au 25 juillet selon l'exposé des motifs, l'on en déduit qu'il est prévu que la loi soit publiée le 24 juin 2020.**

Quid alors du projet de loi numéro 7605 portant abrogation de la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 ? Ce projet de loi prévoit selon son exposé des motifs la fin prématurée de l'état de crise, ainsi qu'une entrée en vigueur de la loi d'abrogation au jour de sa publication au Mémorial. De deux choses l'une : ou bien le projet de loi 7605 portant abrogation de la loi du 24 mars 2020 relative à l'état de crise et mettant fin de manière prématurée à l'état de crise est superflu du fait que la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise cessera de toute manière de produire ses effets au-delà du 24 juin ; ou alors en mettant par le biais du projet de loi 7605 de manière prématurée fin à l'état de crise (c. à d. avant qu'il ne s'achève naturellement au 24 juin 2020), il y aura alors un vide juridique entre la date de sa cessation prématurée et le 25 juin 2020, date potentielle d'entrée en vigueur du présent projet de loi.

Absence de règles spécifiques pour le lieu de travail

14. La CSL constate qu'aucun des projets de loi déposés récemment pour gérer la crise sanitaire au-delà de la fin de l'état d'urgence, ne contient les règles émises par le règlement grand-ducal du 17 avril 2020 portant Introduction d'une série de mesures en matière de sécurité et santé au travail dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, mémorial A no 304 du 17 avril 2020. La CSL est néanmoins d'avis qu'il est important de sensibiliser les employeurs et les salariés quant à la nécessité de prendre sur le lieu de travail particulièrement soin de prendre les mesures nécessaires pour éviter une nouvelle propagation massive du virus. De ce fait, un texte légal contraignant serait utile tant que le virus est encore présent et continue à se propager, même de manière modérée, dans la population.

*

15. La CSL approuve le présent projet sous réserve des remarques formulées, tout en ayant conscience du fait qu'en raison du règlement grand-ducal du 10 juin 2020 le présent projet de loi sera très probablement une nouvelle fois amendé.

Luxembourg, le 11 juin 2020

Pour la Chambre des salariés,

Le Directeur,
Sylvain HOFFMANN

La Présidente,
Nora BACK

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607/08

N° 7607[8]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(16.6.2020)

Par dépêche du 29 mai 2020, le Premier ministre, ministre d'État a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par la ministre de la Santé.

Le texte du projet de loi était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

Dans la lettre de saisine, le Conseil d'État était encore prié d'aviser le projet de loi sous rubrique dans les meilleurs délais possibles, étant donné que les dispositions y contenues font partie des mesures de lutte du Gouvernement contre les effets de la pandémie de Covid-19.

Par dépêche du 5 juin 2020, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État une série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la santé et des sports.

Au texte desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi que le texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

Par dépêche du 11 juin 2020, le président de la Chambre des députés a fait parvenir au Conseil d'État une seconde série d'amendements au projet de loi sous rubrique, adoptés par la Commission de la santé et des sports.

Aux textes desdits amendements étaient joints un commentaire pour chacun des amendements ainsi que le texte coordonné du projet de loi sous avis intégrant les amendements parlementaires.

Par dépêches respectivement des 8, 11 et 12 juin 2020, les avis de la Chambre des fonctionnaires et employés publics, de la Chambre de commerce, du Tribunal administratif, de la Cour administrative et du Collège médical ont été communiqués au Conseil d'État.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 15 juin 2020.

Les avis de la Chambre des métiers et de la Commission consultative des droits de l'homme, demandés selon la lettre de saisine, ne sont pas encore parvenus au Conseil d'État à la date d'adoption du présent avis.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

L'objet de la loi en projet est d'introduire une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19.

*

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

L'article 1er est dépourvu de valeur normative et est à omettre. Contrairement à ce qui est indiqué dans le commentaire, il ne détermine pas le cadre juridique du dispositif prévu, mais fixe son objectif et fournit une justification des mesures prévues. Ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi et n'ont pas à être rappelées dans un article introductif. La particularité du projet de loi et le caractère sensible des mesures prévues, que le Conseil d'État reconnaît, ne justifient cependant pas de se départir des règles usuelles en matière de rédaction des lois.

Article 2

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er (ancien paragraphe 2) vise, dans ses deux premiers alinéas, les activités sportives et, dans un troisième alinéa, les activités culturelles. Le Conseil d'État propose de traiter ces dernières dans un paragraphe séparé, qui devient le paragraphe 2. La nouvelle numérotation des paragraphes de l'article sous examen devra aussi être reflétée à l'article 4.

Pour ce qui est de l'alinéa 1er, les termes « les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits » sont à comprendre, d'une part, comme interdisant les activités sportives dans lesquelles un contact physique ne peut être évité, comme le football, le rugby et les arts martiaux, et, d'autre part, comme autorisant les activités sportives dans l'exercice desquelles aucun contact physique n'a lieu, comme le tennis, l'athlétisme ou le golf.

Les alinéas 1er et 2 prévoient deux exceptions à ce principe, l'une pour les « sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois » et l'autre pour les « activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions ».

Le Conseil d'État comprend, à la lecture de l'alinéa 2, que le protocole de sécurité et de santé visé à l'alinéa 1er s'applique aussi aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'insertion d'un tel protocole de sécurité et de santé à approuver par le ministre dans une disposition légale. En effet, par le biais de ce protocole, les fédérations sportives agréées se voient conférer un pouvoir réglementaire qui est réservé par les articles 32, paragraphe 3, et 36 de la Constitution au seul Grand-Duc. Les fédérations sportives ne constituent ni une profession réglementée au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution ni un établissement public au sens de l'article 108*bis* de la Constitution.

Il y a lieu d'omettre la référence aux protocoles adoptés par les fédérations sportives agréées et qui seraient approuvés par le ministre. L'organisation du secteur du sport d'élite n'interdit pas l'adoption par les fédérations de règles sanitaires, même si ces dernières ne sont pas prévues dans la loi et ne sont pas soumis à approbation ministérielle.

En ce qui concerne le Sportslycée, qui dépend du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, la dérogation à l'interdiction de contacts physiques prévue dans le dispositif sous examen n'interdit pas au ministre compétent d'émettre à l'adresse du directeur du Sportslycée une instruction sur les règles de sécurité et de santé à respecter dans cet établissement d'enseignement.

Le paragraphe 1er se lira comme suit :

> « (1) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits, sauf pour les sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité olympique et sportif luxembourgeois.
>
> L'exception visée à l'alinéa 1er s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions. »

Le dernier alinéa du paragraphe 1er, que le Conseil d'État propose de déplacer dans un nouveau paragraphe 2, concerne les « contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles ». L'exception à l'interdiction ne vise que les acteurs professionnels et les danseurs professionnels. Ainsi, des contacts physiques dans les pièces de théâtre et spectacles de danse ainsi que dans les films auxquels participent

des acteurs ou danseurs professionnels et des non-professionnels, par exemple dans des rôles secondaires ou de figuration, restent interdits, sauf si les contacts physiques restent limités aux professionnels.

Pour les mêmes raisons que celles avancées à l'endroit du paragraphe 1er, alinéa 1er, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la référence au protocole de sécurité et de santé mentionné à l'alinéa 3. Même si certains établissements culturels relèvent de l'article 108*bis* de la Constitution, un pouvoir réglementaire ne peut leur être attribué que dans le respect du principe de spécialité qui gouverne leurs activités.

Le Conseil d'État propose de simplifier la rédaction de cette disposition de la manière suivante :

> « Les contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles sont interdits, sauf pour les acteurs professionnels de théâtre et de film ainsi que pour les danseurs professionnels, sous réserve du respect des règles de prévention dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 à fixer par règlement grand-ducal qui peut imposer des règles sanitaires, de dépistage, de distanciation et de désinfection. »

Dans la mesure où la matière relève de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, en ce que les activités rémunérées des professionnels visés sont affectés, le texte proposé rencontre les exigences posées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Paragraphe 2 (3 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 2 a trait aux restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, tout lieu de restauration occasionnelle et cantines d'entreprise.

Pourquoi n'avoir mentionné les cantines qu'à la fin de l'alinéa 2 ? Le Conseil d'État propose d'étendre le dispositif à toutes les cantines et à ne pas le limiter aux seules cantines d'entreprise.

Le Conseil d'État propose de compléter le début de l'alinéa 1er ainsi :

> « Les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines […] »

L'alinéa 2 devra être rédigé de la manière suivante :

> « L'alinéa 1er s'applique à l'intérieur des établissements et sur leurs terrasses. »

Le Conseil d'État propose d'insérer au point 4° de l'alinéa 1er une définition du « masque » reprise de l'article 2, point 8°, du projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19), avisé en date de ce jour. Le point 4° se lira comme suit :

> « 4° le port d'un masque de protection ou tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique, ci-après le « masque », est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ».

Paragraphe 4 (5 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 4 vise la fermeture des discothèques. Le Conseil d'État propose de supprimer les termes « au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés ». En effet, le point 136 de l'annexe du règlement grand-ducal du 7 mars 2019 modifiant 1° le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés ; 2° le règlement grand-ducal du 26 juillet 1999 fixant les prescriptions générales pour les garages et parkings couverts pouvant recevoir entre 5 et 20 véhicules en matière d'établissements classés, mentionne les « discothèques » sans autre précision.

Paragraphe 5 (6 selon le Conseil d'État)

Les foires et salons sont interdits lorsqu'ils sont organisés dans un établissement fermé. Ils peuvent être organisés en plein air. Le Conseil d'État propose d'inclure la première phrase de l'alinéa 2 à l'alinéa 1er, qui se lira comme suit :

> « Les foires et salons sont interdits, sauf s'ils sont organisés en plein air. »

Le Conseil d'État relève que l'alinéa 2 vise « le port du masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique », alors que les autres dispositions de la loi

en projet ne mentionnent que le port d'un masque. Au regard de la définition du masque insérée au paragraphe 2, alinéa 1er, le Conseil d'État propose de supprimer les termes « ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique » et de ne faire mention que de l'expression « le port du masque ».

Paragraphe 6 (7 selon le Conseil d'État)

Au paragraphe 6 relatif aux « établissements offrant des activités pour favoriser le bien-être des personnes », le Conseil d'État propose d'écrire qu'il s'agit des « établissements dans lesquels sont proposées des activités [...] ». La notion d'« établissement » doit être comprise comme visant le lieu où ces activités sont offertes.

Paragraphe 7 (8 selon le Conseil d'État)

Le Conseil d'État comprend que les activités de jeux qui y sont mentionnés ne visent pas des activités sportives qui sont visées au paragraphe 2. En outre, comment établir la notion d'« activité principale » ? Pour la même raison que celle mentionnée au paragraphe 6, le Conseil d'État propose de rédiger le paragraphe 7 comme suit :

> « (7) Dans les établissements proposant des activités de jeux à l'intérieur, le port du masque est obligatoire pour toute personne à partir de six ans. »

Article 3

Le paragraphe 1er vise les « moyens de transports de personnes et des marchandises ». Les auteurs de la loi en projet précisent à cet égard que « sont visées [lire : visés] les moyens de transport publics ». Il y a dès lors lieu de le préciser et de viser « les moyens collectifs de transport de personnes », termes utilisés à l'article 563, point 10°, du Code pénal, dans la mesure où le dispositif, tel que rédigé, englobe les voitures personnelles.

Peuvent être imposées « des mesures de désinfection et de désinfestation ». Ce dernier terme pourrait induire en erreur et le Conseil d'État propose de ne viser que les mesures de désinfection. D'un autre côté, ne faudrait-il pas non plus élargir le dispositif pour viser d'autres mesures de protection qui pourraient être imposées notamment dans le cadre de moyens collectifs de transport de personnes, comme le port du masque par le chauffeur ou une configuration spéciale de l'intérieur du bus, du tram ou de la voiture de train ?

Le paragraphe 1er vise les « lieux » et les « choses » et « en particulier » les moyens de transport. Partant, le ministre ayant la Santé dans ses attributions pourrait imposer des mesures de désinfection à tout lieu et à toute chose et non seulement à l'intérieur des moyens de transport.

L'article 3, paragraphe 1er, investit le ministre ayant la Santé dans ses attributions d'un pouvoir de nature réglementaire en vue de fixer des mesures de désinfection. Ce dispositif est contraire aux articles 32, paragraphe 3, et 36 de la Constitution, qui réservent le pouvoir d'exécuter les lois au Grand-Duc[1]. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 3, paragraphe 1er, et demande que cette disposition soit libellée de la manière suivante :

> « Des mesures de désinfection des moyens collectifs de transport de personnes et des moyens de transport de marchandises en vue de lutter contre la pandémie Covid-19, les moyens à mettre en œuvre et leur fréquence sont fixés par règlement grand-ducal. »

Le texte proposé rencontre les exigences posées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, au regard de l'atteinte à la liberté de commerce des opérateurs.

Le paragraphe 2 est superflu. S'il devait être maintenu, le Conseil d'État relève que la notion de « prestataire » serait difficile à cerner. Il note que les dispositions de l'article 3 ne sont pas sanctionnées au titre de l'article 4.

Article 4

L'article sous examen établit un mécanisme de sanctions en cas d'inobservation par les professionnels concernés des mesures prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°.

---

1 Arrêt n° 4/98 de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 1998.

Le Conseil d'État relève qu'est institué, au paragraphe 1er, un régime de sanctions administratives alors que le projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) prévoit un système de sanctions pénales. Même si cette dualité de régimes peut, à priori, surprendre, le Conseil d'État peut suivre le choix des auteurs. En effet, le dispositif prévu touche des opérateurs économiques pour lesquels des sanctions administratives sont plus adaptées que des sanctions pénales. Surtout, le régime des sanctions administratives permet de prononcer des mesures de fermeture immédiate de l'établissement, procédure difficile à transposer dans un régime de sanctions pénales. Le Conseil d'État relève que des mesures de fermeture immédiate de l'établissement existent également dans d'autres matières.

Le paragraphe 1er prévoit, à l'alinéa 2, que les infractions sont constatées et recherchées par les officiers et agents de police judiciaire de la Police et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal qui ont la qualité d'officier de police judiciaire. Le Conseil d'État est d'avis que l'exigence de l'intervention des officiers de police ne saurait être prévue en matière administrative. L'institution de l'officier de police judiciaire est propre à la procédure pénale et les prérogatives particulières que le Code de procédure pénale confère aux officiers de police judiciaire sont limitées à la recherche et à la constatation des infractions pénales. Dans l'exercice de ses fonctions, les officiers de police judiciaire agissent sous la direction du procureur d'État (article 9 du Code de procédure pénale) et sont soumis à la surveillance du procureur général d'État (article 15-2 du Code de procédure pénale). Le système prévu aboutit à un double régime de direction et de contrôle, source de conflits de compétence. La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est conçue dans la logique de la distinction fondamentale entre les missions de police administrative et les missions de police judiciaire et prévoit, à l'article 4, que les missions de police administrative sont exercées par les officiers de police administrative et les agents de police administrative. Les agents de police administrative constatent les faits dans des rapports et ne dressent pas procès-verbal au sens du Code de procédure pénale. D'autres lois sectorielles prévoyant des sanctions administratives ne contiennent pas non plus de référence aux officiers de police judiciaire. Le concept de procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire est propre à la procédure pénale et revêt une signification particulière dans le procès pénal en relation avec la preuve de l'infraction qu'il appartient au ministère public d'apporter. Le recours à ce concept n'est pas adapté aux procédures administratives répondant à une logique procédurale différente.

L'attribution de compétences aux officiers de police judiciaire dans l'exercice de missions de police administrative est incohérente avec la différenciation entre les deux missions de police obéissant chacune à des règles juridiques différentes. Le dispositif sous examen est incohérent avec les autres lois conçues dans le respect de cette différenciation. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande que l'alinéa 2 se lise comme suit :

> « Les infractions à la loi sont constatées par les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal. La constatation fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom du fonctionnaire qui y a procédé, le jour et l'heure du constat, les nom, prénom et adresse de la personne ou des personnes ayant commis l'infraction, ainsi que toutes autres déclarations que ces personnes désirent faire acter. »

Les alinéas 3 et 4 du paragraphe 1er n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 2 prévoit que les agents de la Police grand-ducale ou les agents de l'Administration des douanes et accises peuvent donner injonction au responsable de l'établissement concerné de se conformer à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, et que, en cas de refus d'y obtempérer, le ministre procède à la fermeture de l'établissement.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la formulation du texte qui pourrait être lu en ce sens que le ministre a l'obligation de procéder à la fermeture sur la base d'une sorte de compétence liée. Il serait plus logique et cohérent avec d'autres dispositifs sectoriels de prévoir que le ministre « peut » procéder à la fermeture de l'établissement.

Le Conseil d'État propose la formulation suivante du paragraphe 2 qui, outre d'omettre le concept d'injonction, comporte encore certaines précisions et évite des redites :

> « (2) Les fonctionnaires qui constatent une infraction adressent au responsable de l'établissement concerné une injonction au respect des dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°. Cette injonction, de même que l'accord ou le refus du responsable de l'établissement de

se conformer à la loi sont mentionnés au rapport. En cas de refus de se conformer, le ministre peut procéder à la fermeture administrative de l'établissement concerné. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité économique concernée, applicables en vertu de la présente loi, cessent leur effet. »

Les paragraphes 3, 4 et 5 n'appellent pas d'observation.

Article 5

Le Conseil d'État propose de rédiger l'article sous examen de la manière suivante :

« **Art. 5.** Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication. »

Article 6

Sans observation.

*

OBSERVATIONS D'ORDRE LEGISTIQUE

Observations générales

À l'instar des autres textes en la matière, il y a lieu de se référer aux endroits pertinents à « la propagation de la pandémie Covid-19 ».

Les deux-points à la suite des numéros de chapitre sont à remplacer par un trait d'union. À titre d'exemple, l'intitulé du chapitre 1er se lira comme suit :

« **Chapitre 1er – […]** ».

Intitulé

Les dérogations à des actes existants ne sont pas mentionnées dans l'intitulé, à moins qu'il ne s'agisse du seul objet couvert par le dispositif. Partant, les termes « et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État » sont à supprimer.

Dans un souci de cohérence de l'intitulé de la loi en projet avec les intitulés des règlements grand-ducaux et des lois adoptés pendant l'état de crise, il convient de reformuler l'intitulé comme suit :

« Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 ».

Article 1er

La virgule à la suite des termes « Covid-19 » est à supprimer.

Article 2

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, il y a lieu d'écrire « Comité olympique et sportif luxembourgeois ».

Les paragraphes 4 à 7 sont à renuméroter en paragraphes 3 à 6.

Article 3

Au paragraphe 2, il convient de supprimer la virgule à la suite du terme « fluviale ».

Article 4

Pour marquer une obligation, il suffit généralement de recourir au seul présent de l'indicatif, qui a, comme tel, valeur impérative, au lieu d'employer le verbe « devoir ».

Aux paragraphes 1er et 2, il convient de faire référence à la « Police grand-ducale ».

Au paragraphe 1er, alinéa 1er, première phrase, les termes « , de la présente loi » sont à supprimer, car superfétatoires. En outre, il est signalé qu'en ce qui concerne les montants d'argent, les tranches de mille sont séparées par une espace insécable, pour écrire « 4 000 euros ».

Au paragraphe 1er, alinéa 2, première phrase, le Conseil d'État propose d'insérer le terme « par » après le terme « désignés ».

Au paragraphe 5, le Conseil d'État recommande de scinder la première phrase en deux phrases distinctes, pour écrire :

> « (6) Par dérogation à […], y compris la requête introductive. La décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. »

Article 5

Le chapitre sous examen est à intituler comme suit :

« **Chapitre 4 – Disposition dérogatoire** ».

Article 6

L'article sous examen est à formuler de la manière suivante :

> « **Art. 6.** La présente loi entre en vigueur le ~~lendemain~~ jour après celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'un mois. »

Ainsi délibéré en séance plénière et adopté à l'unanimité des 21 votants, le 16 juin 2020.

Le Secrétaire général, *La Présidente,*
Marc BESCH Agny DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607/09

N° 7607[9]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE ET DES SPORTS

(20.6.2020)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président-Rapporteur ; Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, M. Gilles BAUM, M. Marc BAUM, M. Sven CLEMENT, Mme Francine CLOSENER, M. Jeff ENGELEN, Mme Chantal GARY, M. Gusty GRAAS, M. Claude HAAGEN, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Marc HANSEN, Mme Martine HANSEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, M. Claude LAMBERTY, Mme Josée LORSCHÉ, M. Georges MISCHO, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi émargé a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Ministre de la Santé en date du 29 mai 2020. Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Santé et des Sports en date du 4 juin 2020[1].

Dans sa réunion du 2 juin 2020, la Commission de la Santé et des Sports de la Chambre des Députés a désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, la Commission de la Santé et des Sports a entendu la présentation du projet de loi.

La Commission de la Santé et des Sports a examiné le projet de loi lors de ses réunions des 2, 3[2], 5 et 11 juin 2020.

La commission parlementaire a adopté le 5 juin 2020 une série d'amendements au projet de loi émargé.

La Commission de la Santé et des Sports a adopté le 11 juin 2020 une deuxième série d'amendements au projet de loi émargé.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 16 juin 2020.

La Commission de la Santé et des Sports a examiné l'avis du Conseil d'Etat lors de réunions jointes avec la Commission de la Justice en date du 16 juin 2020 et du 17 juin 2020.

La Commission de la Santé et des Sports a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 20 juin 2020.

*

1 Le projet de loi a été pré-renvoyé à la Commission de la Santé et des Sports en date du 29 mai 2020.

2 Réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice

II. OBJET DU PROJET DE LOI

A) Le contexte général

Près de 8 millions de cas d'infections par le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et plus de 433 000 morts dans le contexte du virus de par le monde, 1 472 636 cas d'infections et plus de 171 000 morts en Europe[3] – tel est le lourd bilan de la pandémie du coronavirus en date du 15 juin 2020. Au Luxembourg, les chiffres établis à cette même date font état de plus de 4 000 infections et 110 morts dus au virus.

Découvert en décembre 2019 dans la ville de Wuhan en Chine, la nouvelle souche de coronavirus a été sous-estimée au début de son apparition. Ainsi, en début janvier 2020, alors que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) publie ses premiers bulletins sur les flambées épidémiques consacrés au nouveau virus, tout porte à croire qu'il existe tout au plus une transmission interhumaine limitée. Toutefois, l'évolution de la propagation du virus a par la suite conduit rapidement à remettre en question cette vue.

Dès le 30 janvier 2020, l'OMS parle d'une « urgence de santé publique internationale », mais ce n'est qu'en date du 11 mars que l'OMS, préoccupée par l'ampleur de la propagation, le niveau de sévérité de la maladie et sa mortalité, déclare que le virus peut être qualifié de pandémie.

Dès l'apparition des premiers cas d'infection dans les pays voisins, le Gouvernement luxembourgeois a édicté des recommandations, constitué une cellule de crise et pris une première série de mesures sur base de la loi du 25 mars 1885 concernant les mesures à prendre pour parer à l'invasion et à la propagation des maladies contagieuses et de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé.

En date du 18 mars 2020, l'état de crise est déclaré en invoquant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise. Le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, ci-après « le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 », a par la suite été prorogé pour une durée de trois mois au maximum par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

En effet, après l'apparition, le 29 février 2020, du premier cas d'une personne infectée par la maladie du Covid-19 au Luxembourg, le virus s'est propagé de façon inquiétante, avec la constatation de transmissions locales dès le 12 mars et le premier décès lié au Covid-19 le 13 mars 2020. Devant la menace d'une vague d'infections exponentielle, le Gouvernement annonce la fermeture de toutes les structures d'enseignement, la fermeture des lieux ouverts au public et de tous les commerces, à l'exception de ceux qui vendent des produits de première nécessité. Les entreprises et administrations publiques sont encouragées à continuer leurs activités, notamment en ce qui concerne les services essentiels, mais il leur est recommandé de recourir au télétravail dans la mesure du possible.

Dans ce contexte, l'état de crise permet au Gouvernement de prendre des mesures urgentes et nécessaires pour accompagner et organiser ce confinement sous le mot d'ordre de la « distanciation sociale », du « Bleif doheem » accompagné de l'appel à la population d'éviter toutes les sorties non nécessaires et d'appliquer les gestes barrière.

Le but des mesures prises à ce stade est d'éviter une vague d'infection avec à la clef une surcharge des capacités du système de soins de santé ne permettant plus d'assurer la prise en charge nécessaire et adéquate des malades. Parallèlement, les autorités s'attèlent à la tâche de mettre en œuvre un mode de fonctionnement « pandémie » du système de soins : il s'agit dans un premier temps de suspendre temporairement toutes les activités médicales non urgentes, d'établir un système de téléconsultations, d'organiser des filières de soins séparées, d'organiser un système centralisé permettant à tout moment d'avoir un aperçu détaillé des capacités existantes et disponibles. Ensuite, les autorités sanitaires visent le développement et le déploiement de capacités supplémentaires avec notamment la constitution d'une réserve sanitaire nationale, recensant tout le personnel de santé et de soins pouvant être mobilisé en cas de besoin, l'acquisition d'équipements et de matériel nécessaires pour équiper, protéger, diagnostiquer et soigner au mieux.

---

3 Sources : ECDC https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases et
Johns Hopkins University https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6)

En ce qui concerne la disponibilité du personnel médical et soignant, essentiel pour le bon fonctionnement du système de soins, l'enjeu est de taille : en effet, du fait de sa forte dépendance de personnel médical et soignant étranger et frontalier, mise en exergue notamment par l'étude Lair intitulée « État des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg »[4], le système de soins luxembourgeois est particulièrement vulnérable en temps de crise. Pour cette raison, le Gouvernement n'a pas ménagé ses efforts pour négocier avec les pays limitrophes afin que ceux-ci gardent ouvertes les frontières pour les travailleurs frontaliers tout au long du confinement.

Toutes ces mesures et les efforts extraordinaires déployés dans une action concertée de tous les acteurs impliqués ont permis d'endiguer la propagation du virus et de réduire, après un pic vers la fin mars (234 nouvelles infections le 25 mars 2020), le nombre des nouvelles infections recensées. Ainsi, une explosion du chiffre des infections, et surtout des personnes atteintes nécessitant des soins médicaux et/ou des soins intensifs, a pu être évitée. Des situations de surcharge du système médical et hospitalier, auxquelles étaient confrontés d'autres pays européens, tels l'Italie ou la France, ont pu être prévenues par un engagement exemplaire. Le système de soins et ses acteurs ont fait leurs preuves. Par la suite, la réduction continuelle et le niveau faible du nombre des infections et le contrôle efficace de la situation sanitaire ont permis aux autorités d'envisager et de planifier un assouplissement prudent et raisonnable du confinement.

Entretemps, de nombreuses études, enquêtes et recherches médicales et scientifiques dans le monde entier ont permis d'acquérir plus d'informations sur la propagation, la transmission, l'évolution et les effets de ce nouveau virus, permettant de définir et d'adapter les recommandations et mesures à mettre en œuvre pour contenir la propagation et, par la suite, d'établir une stratégie de déconfinement par étapes successives.

Dans sa décision et la mise en œuvre du déconfinement par étapes, le Luxembourg s'est référé aux recommandations de l'agence ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) de l'Union européenne qui a formulé trois conditions à satisfaire avant de procéder au déconfinement :

1) Un niveau bas des chiffres concernant les nouveaux cas d'infections ;
2) Une mise à niveau du système sanitaire et des soins de santé permettant de réagir de façon adéquate en cas de recrudescence de la pandémie ;
3) Un système et des capacités de monitoring efficaces, incluant des capacités de tests en nombre suffisant et un système de traçage adapté.

Par ailleurs, le Luxembourg continue à miser sur les gestes barrières conformément aux recommandations de l'OMS. Il convient de noter que cette dernière a récemment procédé à une révision de ses directives sur le port du masque. Soulignant qu'il ne peut pas être considéré comme une barrière totalement efficace contre la propagation des gouttelettes respiratoires, elle souligne cependant que son utilisation est recommandée dans le cadre d'une approche plus globale tant qu'elle est associée à la pratique des autres gestes barrières, à savoir l'hygiène des mains et la distanciation physique. Dans ce contexte, l'OMS se réfère à différentes études[5] selon lesquelles le port du masque peut réduire la probabilité d'être contaminé par le coronavirus de 85 pourcents en cas de rencontre avec une personne infectée. Les recherches montrent également que le risque d'infection chute de 12,8 à 2,6 pourcents selon qu'on se trouve à plus ou moins d'un mètre d'une personne atteinte de Covid-19. L'efficacité s'accroît davantage au-delà de deux mètres de distance.

B) Le contexte politique : La déclaration de l'état de crise et sa prorogation suivant l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution

La déclaration de l'état de crise est un mécanisme exceptionnel permettant de déroger à la répartition des pouvoirs entre les divers organes de l'État telle que prévue par la Constitution en temps normal et d'accorder à l'Exécutif des pouvoirs extraordinaires limités dans le temps, l'autorisant à adopter des mesures légales par voie réglementaire. L'objectif de ce mécanisme consiste à garantir le fonctionnement de l'État en temps de crise.

---

4 https://sante.public.lu/fr/actualites/2019/10/etude-professionnels-de-sante/rapport-final-etat-des-lieux-professions-medicales-et-professions-de-sante-vers-complete.pdf

5 https://www.un.org/fr/coronavirus/articles/recommandations-port-du-masque
https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31183-1/fulltext
https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31142-9/fulltext

Conformément à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, la prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par voie législative par la Chambre des Députés, à la majorité des deux tiers. La Chambre fixe la durée de l'état de crise qui ne peut dépasser une durée maximale de trois mois.

Ainsi, l'état de crise, déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 a été prorogé par voie législative par la Chambre des Députés, à la majorité des deux tiers, pour une durée de trois mois maximum par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

Le recours à l'état de crise a permis de prendre les mesures urgentes et immédiates par voie de règlement grand-ducal pour lutter contre la propagation du Covid-19. Ainsi, le Gouvernement a pris, par le biais du règlement grand-ducal du 18 mars 2020, des mesures en relation avec la limitation des contacts et des déplacements pour le public, des activités des établissements recevant du public et des activités économiques tout en garantissant le maintien des activités essentielles. Elles s'appuyaient sur les recommandations de l'OMS, soulignant l'importance de limiter les contacts entre les personnes physiques dans le but de contenir la propagation du Covid-19.

À première vue, l'état d'urgence, décrété par le Gouvernement luxembourgeois le 18 mars 2020 et prolongé par la Chambre des Députés pour une durée maximale de trois mois à partir du 24 mars 2020, a donné les pleins pouvoirs à l'Exécutif dans le but de gérer une crise d'une ampleur sans précédent depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

En fait, la Chambre des Députés a gardé ses responsabilités depuis le début de l'épidémie et pendant l'état de crise. À travers le monde, la nécessité de prendre des mesures sanitaires légitimes, combinée à une situation d'urgence politique a parfois conduit des parlements à suspendre leurs travaux ou à être forcés à le faire. Tel n'a pas été le cas pour notre Chambre des Députés.

Sur le plan logistique, la Chambre a maintenu son opérationnalité en organisant des séances plénières en répartissant les députés sur plusieurs salles du parlement, puis en déménageant vers le Cercle municipal de la Ville de Luxembourg, tout en réalisant la plupart des réunions de commission par visioconférence.

Sur le plan politique, le parlement n'a pas été en reste. Maintenant la totalité de ses capacités législatives, la Chambre des Députés a continué à légiférer tout au long de l'état de crise, y compris sur les questions directement liées au Covid-19.

En réalité, le travail parlementaire n'a jamais été aussi intensif que pendant les trois mois suivant le décret de l'état de crise. 189 réunions de commissions ont été organisées. La Conférence des Présidents s'est réunie à dix reprises.

Plus de soixante lois ont été soumises au vote à l'occasion de 21 séances plénières. À deux reprises, le Premier Ministre a choisi d'effectuer des déclarations, d'abord concernant le confinement, puis le déconfinement, lors de séances plénières du parlement.

Avant tout, la Chambre des Députés a exercé un contrôle sans précédent du Gouvernement à travers la formation ad hoc de réunions jointes de la Conférence des Présidents et du Bureau de la Chambre des Députés.

Dès le début de la crise, le parlement a dialogué à 18 reprises au plus haut niveau des représentants du peuple avec le Premier ministre, les Vice-Premier ministres, la Ministre de la Santé et la quasi-totalité des membres du Gouvernement qui se sont rendus à la Chambre au moins une fois par semaine pour présenter les mesures de gestion de crise, ainsi que pour prendre conseil.

Dans ce contexte, le Gouvernement a soumis à la Chambre des avant-avant projets de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Cette méthode de travail reposant sur la coopération étroite entre l'Exécutif, le Conseil d'État et la Chambre des Députés a débouché sur des projets de loi destinés à continuer la lutte contre le Covid-19 au-delà de l'état de crise.

Il s'agissait non seulement de maintenir une dynamique démocratique forte à un moment où de nombreuses libertés étaient mises entre parenthèses dans le but de préserver des vies et la santé publique. Il s'agissait aussi d'inclure fortement l'opposition parlementaire dans la gestion de la crise.

Alors que le Parlement reprend désormais ses pleins droits, force est de constater que la Chambre des Députés a été intrinsèquement impliquée dans la gestion de cette crise sanitaire tout au long de l'état de crise et qu'elle en ressort renforcée en tant qu'institution.

Par ailleurs, il faut souligner que le champ d'action couvert par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution se limite aux mesures qui ne peuvent être prises en temps utile via la procédure législative normale.

Rappelons que, dans son rapport dans le contexte de la Proposition de révision 6938 de l'article 32, paragraphe 4 (doc. parl. 6938[10]), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle précisait que : « L'action du pouvoir exécutif reste entièrement soumise au contrôle politique de la Chambre des Députés et au contrôle juridictionnel des tribunaux, ceux-ci étant en vertu de l'article 95 de la Constitution en charge du contrôle de légalité des règlements grand-ducaux. Un recours en annulation contre les règlements devant les juridictions administratives est également admis dans les conditions fixées par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Ce contrôle concerne également leur conformité à la Constitution et aux traités internationaux. »

Comme l'état de crise prendra fin le 24 juin à minuit, l'Exécutif ne pourra plus prendre des mesures d'urgence par voie réglementaire et les règlements grand-ducaux pris en vertu de l'état de crise seront caducs. L'État reviendra à la répartition des pouvoirs entre les divers organes telle que prévue par la Constitution en temps normal.

Étant donné qu'avec la fin de l'état de crise le virus n'a pas miraculeusement disparu, il s'agit de prendre le relais de la législation d'exception par une législation adaptée à la situation post-crise. Au cours des discussions ayant précédé l'élaboration et le dépôt du présent projet de loi, l'idée d'une loi « pandémie » formulée en toute hâte a été abandonnée, étant donné qu'une telle loi couvrant tous les cas d'espèce nécessite et mérite une préparation et réflexion fondamentales.

La particularité du présent projet de loi, se limitant à conserver et adapter les outils nécessaires pour éviter une recrudescence du virus SARS-CoV-2, repose sur son applicabilité dans le temps. La loi cessera à produire ses effets après un mois. La raison de cette limitation repose sur le fait que les mesures doivent être nécessaires à la finalité poursuivie, à savoir la protection de la santé publique, répondre à l'évolution de la situation et être proportionnées par rapport aux limites et atteintes à certaines libertés publiques.

Comme le champ d'application de cette loi est par ailleurs limité à la lutte contre le coronavirus SARS-CoV-2, mais qu'un cadre législatif spécifique et détaillé pour prévenir et combattre des maladies transmissibles fait actuellement défaut, il convient de ne pas encore procéder à l'abrogation de la loi du 25 mars 1885 concernant les mesures à prendre pour parer à l'invasion et à la propagation des maladies contagieuses. Il est entendu qu'une réforme d'une partie des dispositions de cette loi s'impose dans les meilleurs délais

Pour le détail sur l'évolution de la situation sanitaire et épidémiologique, ainsi que des mesures prises par rapport au Covid-19 au Luxembourg, il est renvoyé au rapport de la Commission de la Santé et des Sports concernant le projet de loi 7606.

C) Le détail des mesures prévues par le projet de loi

Le présent projet de loi fut élaboré parallèlement au projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) (doc. parl. 7606).

À la différence du projet de loi précité, le présent projet de loi vise à créer le cadre juridique se rapportant aux mesures à prendre à l'égard des activités sportives, des activités culturelles ainsi que des établissements recevant du public afin de limiter la propagation du Covid-19.

Plus précisément, le présent projet de loi prévoit dans sa version finale :

– Le conditionnement de l'ouverture des établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieures sous réserve de l'obligation de porter un masque. Cette obligation ne s'applique pas aux mineurs de moins de six ans ;
– l'interdiction des contacts physiques dans le cadre d'activités sportives. Les activités sont donc autorisées pour autant qu'il n'y ait pas de contact physique. Cette interdiction ne s'applique pas aux

sportifs d'élite sous certaines conditions ; la même exception vaut pour les activités sportives du Sportlycée, hormis les compétitions ;

– l'introduction d'exceptions à l'interdiction des contacts physiques pour les acteurs et danseurs professionnels dans le cadre d'activités culturelles et de production audiovisuelle ;
– la définition des règles applicables au secteur HORECA, élargies aux salles de restauration des établissements d'hébergement et aux cantines, ainsi qu'à tout lieu où une restauration occasionnelle peut être offerte. Dans ce contexte, les conditions suivantes sont applicables :
  o ne sont admises que des places assises ;
  o le nombre maximal de personnes autorisées par table est de dix, sauf pour les personnes qui cohabitent ;
  o les tables doivent être séparées d'une distance de 1,5 mètre ou d'une barrière permettant de limiter le risque d'infection ;
  o le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client, ainsi que pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;
  o l'heure de fermeture est fixée au plus tard à minuit.
– l'autorisation de foires et marchés pour autant qu'ils sont organisés en plein air. Le port d'un masque est obligatoire si une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée ;
– ainsi qu'une disposition dérogatoire à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État permettant l'adoption de décisions et d'avis par voie de correspondance électronique ou tout autre moyen de télécommunication, ainsi que la prise en compte des membres participant aux séances plénières par voie de correspondance électronique ou tout autre moyen de télécommunication pour le calcul du quorum.

La particularité de cette loi repose sur son applicabilité dans le temps. Ainsi, il est prévu que la loi cesse de produire ses effets après un mois. La raison pour cette limitation de l'applicabilité dans le temps repose sur le fait que les mesures prises doivent être nécessaires à la finalité poursuivie, à savoir la protection de la santé publique, être proportionnées par rapport aux limites et atteintes à certaines libertés publiques, dont notamment la liberté de commerce et l'exercice de la profession libérale, et limitées dans le temps.

*

III. TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Dès le dépôt des projets de loi 7606 et 7607, la Commission de la Santé et des Sports s'est attelée à l'examen approfondi de l'orientation générale des deux textes et des dispositions y prévues.

Suite aux réunions des 2, 3 (en réunion jointe avec la Commission de la Justice) et 5 juin 2020, la commission a adopté une première série d'amendements parlementaires visant notamment à

– insérer une disposition concernant le maintien de la fermeture des discothèques du fait que par nature ces établissements ne permettent pas le respect des mesures de distanciation et de protection sanitaires recommandées,
– à préciser qu'une fermeture d'un établissement, après la constatation d'une infraction, ne peut intervenir qu'en cas de refus de donner suite à une injonction de mise en conformité et qu'une telle fermeture ne peut être ordonnée que par le ministre.

À l'issue de deux autres réunions en date du 11 juin 2020, la Commission a adopté une deuxième série d'amendements concernant certaines précisions apportées au texte et surtout l'allègement des mesures dans le contexte de la prochaine étape de déconfinement.

Lors de ses réunions jointes avec la Commission de la Justice les 16 et 17 juin 2020, la Commission de la Santé et des Sports a examiné l'avis du Conseil d'État et décidé de procéder à des adaptations du texte du projet de loi afin de tenir compte des oppositions formelles du Conseil d'État.

Pour le détail des discussions et des modifications, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 16 juin 2020 qui se rapporte au projet de loi tel qu'il ressort des deux séries d'amendements, respectivement du 5 et du 11 juin 2020, le Conseil d'État formule des oppositions formelles concernant les protocoles de sécurité et de santé prévus pour les activités des sportifs d'élite et dans le cadre du Sportlycée, ainsi que pour les activités des acteurs et danseurs professionnels – activités pour lesquelles le projet de loi prévoit une exception à l'interdiction de contacts physiques. Le Conseil d'État propose des formulations de texte alternatives.

Une autre opposition formelle a trait aux mesures de désinfection des moyens de transport de personnes ou de marchandises qui, selon le texte initial du projet de loi, pouvaient être imposées par le ministre ayant la Santé dans ses attributions. Le Conseil d'État propose de reformuler la disposition en question de manière à prévoir la fixation des moyens à mettre en œuvre et de la fréquence par règlement grand-ducal.

Une dernière opposition formelle concerne le mécanisme de sanctions en cas d'inobservation par les professionnels concernés de certaines mesures, qui aboutirait à un double régime de direction et de contrôle, qui pourrait être source de conflits de compétence. Le Conseil d'État propose un texte alternatif.

*

V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES, DU COLLEGE MEDICAL ET DE CERTAINES AUTORITES JUDICIAIRES

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 8 juin 2020, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (CHFEP), souligne qu'en général, elle est réticente face à des restrictions aux libertés publiques et droits fondamentaux, mais marque son accord, quant au principe, avec les mesures prévues par les projets de loi (doc. parl. 7606 et 7607). Elle considère que les mesures prévues par les textes sous avis ne portent pas atteinte aux libertés et droits fondamentaux absolus, qu'elles sont nécessaires pour la protection de la santé publique, proportionnées par rapport au but poursuivi et conformes aux normes prévues par les conventions et traités internationaux et européens en matière de droits de l'Homme.

Étant donné qu'il s'agit toutefois de mesures exceptionnelles, dont l'application doit faire l'objet d'un suivi constant en fonction de l'évolution de la propagation du virus, la CHFEP approuve le champ d'application temporel des mesures prévues, limité à un mois.

En ce qui concerne le détail des mesures applicables aux activités économiques et accueillant un public, la CHFEP s'étonne surtout que le texte ne prévoie des amendes que pour les infractions à certaines mesures de protection, alors que d'autres ne donnent pas lieu à une sanction.

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 8 juin 2020, se rapportant à la version initiale et non amendée du projet de loi, la Chambre de Commerce, tout en soulignant qu'elle soutient l'objectif de santé publique du projet de loi, critique par contre le manque de flexibilité des mesures projetées.

Ainsi, en ce qui concerne le secteur de l'HORECA, elle considère que le nombre maximal de personnes accueillies à chaque table, fixé à quatre dans le projet de loi initial, devrait être revu à la hausse pour permettre une réelle relance de l'activité du secteur.

Elle s'interroge sur la proportionnalité et la durée de la sanction de fermeture administrative d'office, prévue par le projet de loi initial, en cas de manquement aux mesures de protection.

Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 11 juin 2020, se rapportant au projet de loi tel qu'il ressortait de la première série d'amendements du 5 juin 2020, la Chambre des Salariés (CSL) formule un certain nombre de critiques à l'égard de mesures revues suite aux amendements du 11 juin 2020.

Elle rappelle par ailleurs sa proposition d'attribuer des chèques-consommation de 200 euros par personne à l'attention des résidents ainsi que des travailleurs frontaliers pour soutenir le secteur de l'HORECA.

Concernant les sanctions prévues en cas de non-respect de certaines dispositions ainsi que les procédures de recours, la CSL estime que le texte du projet de loi manque de clarté et que les justiciables ne devraient pas être privés du droit à un second degré de juridiction.

Finalement, en ce qui concerne la mise en vigueur prévue ainsi que la durée d'application limitée prévue, la CSL s'interroge au sujet de la finalité du projet de loi portant abrogation de la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 (Doc. parl. 7605).

Avis de certaines autorités judiciaires

Dans son avis du 9 juin 2020, le Tribunal administratif, dont les remarques sont partagées par la Cour administrative, critique la procédure et les délais prévus en ce qui concerne le recours en réformation contre les amendes sanctionnant les infractions aux mesures de protection prévues à l'encontre des commerçants, artisans ou gérants. Par ailleurs, il met en garde contre la profusion de procédures accélérées ayant des impacts négatifs sur le fonctionnement des tribunaux et notamment sur l'évacuation des affaires non accélérées.

Avis du Collège médical

Dans son avis du 11 juin 2020, le Collège médical se félicite de la reprise des activités économiques, sous condition du respect des gestes barrière, mais a des doutes en ce qui concerne la possibilité des exploitants de mettre en œuvre ces restrictions.

Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers fait observer, dans son avis du 17 juin 2020, que le texte de loi tel qu'amendé et proposé pour être soumis au vote comporte des imprécisions qui seraient source d'insécurité juridique.

Elle insiste sur le fait que les mesures sanitaires prescrites par voie législative doivent être encadrées, limitées et proportionnées au strict nécessaire.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

L'intitulé du projet de loi a été adapté suite à une observation d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 1er initial (supprimé)

L'article 1er précisait l'objectif de la loi en projet, à savoir celui de prévenir et de combattre la propagation du COVID-19.

Par voie d'amendement parlementaire du 11 juin 2020, l'article 1er a été amendé, et ce, afin de redresser une erreur matérielle qui s'était glissée dans le texte du projet de loi.

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat préconise la suppression pure et simple de l'article sous rubrique au motif que cet article est « *dépourvu de valeur normative (...) le caractère sensible des mesures prévues, que le Conseil d'État reconnaît, ne justifient cependant pas de se départir des règles usuelles en matière de rédaction des lois* ».

La Commission de la Santé et des Sports prend acte de cette observation du Conseil d'Etat et juge utile d'omettre l'article 1er initial du projet de loi. Par conséquent, les articles subséquents sont à renuméroter.

Article 1er (article 2 initial)

L'article 1er porte sur les mesures à mettre en place en cas d'exercice d'activités sportives, culturelles et économiques et des mesures à respecter par des établissements recevant du public, et ce, afin de limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population, en raison du risque de propagation du virus Covid-19.

Paragraphe 1er

Dans le projet de loi déposé, le paragraphe 1er initial précisait que les aires de jeux sont fermées. Au moment de la rédaction du projet de loi sous rubrique et au vu de la contagiosité du virus SARS-CoV-2 et de son mode de transmission de personne à personne par voie de gouttelettes, il a été considéré comme judicieux de maintenir fermées les aires de jeux afin d'éviter que les mineurs ne soient en contact entre eux lors des jeux et avec des surfaces infectées sur les installations de jeux. Les aires de jeux pourront constituer un lieu de contagion dès lors que le virus SARS-CoV-2 se transmet par contact direct entre les personnes et lorsqu'une personne est en contact avec les gouttelettes d'une personne infectée pouvant se trouver sur une surface, en l'occurrence sur les surfaces des installations de jeux (contact indirect).

Au vu de l'évolution positive de la pandémie se traduisant par une diminution du nombre de nouvelles infections et dans le cadre de la stratégie progressive de déconfinement, il a été décidé, dans le cadre des amendements parlementaires du 11 juin 2020, d'abroger l'interdiction de fréquentation des aires de jeux extérieures et des cours de récréation des établissements scolaires. Cette décision vise également à assurer une continuité des mesures prises dans le cadre du règlement grand-ducal du 10 juin 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le virus Covid-19. Par conséquent, l'ancien paragraphe 2 devient le paragraphe 1er qui vise à autoriser les activités sportives à caractère compétitif, tout en maintenant l'interdiction de contacts physiques dans le cadre de la pratique d'activités sportives.

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat soulève d'une part qu'il serait judicieux de réserver au principe des interdictions de contacts physiques dans le cadre des activités culturelles et des exceptions y relatives un paragraphe distinct, et, d'autre part, il souligne que les dispositions amendées par la commission parlementaire suscitent des observations critiques de sa part. Quant à la mise en place et au respect d'un protocole de sécurité et de santé qui devrait être approuvé par un membre du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une telle disposition. Il met en garde le législateur sur les conséquences juridiques d'un tel dispositif et estime que « *[…] par le biais de ce protocole, les fédérations sportives agréées se voient conférer un pouvoir réglementaire qui est réservé par les articles 32, paragraphe 3, et 36 de la Constitution au seul Grand-Duc. Les fédérations sportives ne constituent ni une profession réglementée au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution ni un établissement public au sens de l'article 108bis de la Constitution* ».

Au vu de ces observations critiques, le Conseil d'Etat souligne qu' « *[i]l y a lieu d'omettre la référence aux protocoles adoptés par les fédérations sportives agréées et qui seraient approuvés par le ministre. L'organisation du secteur du sport d'élite n'interdit pas l'adoption par les fédérations de règles sanitaires, même si ces dernières ne sont pas prévues dans la loi et ne sont pas soumis à approbation ministérielle.*

En ce qui concerne le Sportslycée, qui dépend du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, la dérogation à l'interdiction de contacts physiques prévue dans le dispositif sous examen n'interdit pas au ministre compétent d'émettre à l'adresse du directeur du Sportslycée une instruction sur les règles de sécurité et de santé à respecter dans cet établissement d'enseignement ».

Dans le cadre de son avis précité, le Conseil d'Etat formule un libellé alternatif que la Commission de la Santé et des Sports juge utile de reprendre.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 résulte d'une observation du Conseil d'Etat, qui plaide en faveur d'une reformulation du libellé proposé.

La Commission de la Santé et des Sports fait sienne la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 précise les conditions auxquelles les restaurants, débits de boissons, les salles de restauration des établissements d'hébergement, les cantines, les salons de consommation et tout autre lieu de restauration occasionnelle sont soumis afin de prévenir et de combattre la propagation du virus Covid-19.

La Commission de la Santé et des Sports fait siennes les adaptations textuelles proposées par le Conseil d'Etat.

Point 1°

Les restaurants, débits de boissons, les salles de restauration des établissements d'hébergement, les cantines, les salons de consommation et tout autre lieu de restauration occasionnelle ne peuvent accueillir leurs clientèles que lorsque des places assises sont garanties.

Les infractions aux mesures prévues à l'article 1er, paragraphe 3 sont punies d'une amende administrative.

Point 2°

Le projet de loi initial prévoyait que chaque table ne peut accueillir qu'un nombre maximal de quatre personnes sauf les personnes vivant dans un même foyer. Ainsi, une table pourra être attribuée à une famille de cinq personnes vivant sous le même toit.

Dans le cadre de ses amendements parlementaires du 5 juin 2020, la Commission de la Santé et des Sports a choisi de préciser la notion de « *foyer* » au paragraphe 2, point 2°.

Suite à l'adoption du règlement grand-ducal du 10 juin 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et afin d'assurer une continuité des mesures ainsi prises, il a été décidé, dans le cadre des amendements parlementaires du 11 juin 2020, de porter le nombre maximal de personnes autorisées par table à dix, sauf pour les personnes qui cohabitent.

Point 3°

Les tables devront être séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètre afin de limiter le risque d'infection de la clientèle entre elle. La présente condition ne s'applique pas aux tables qui ne sont pas côte-à-côte ou lorsqu'une séparation physique permet de limiter le risque d'infection. Une telle séparation physique peut par exemple être créée par l'installation d'un paravent en matière de plexiglas.

Point 4°

Le point 4° définit ce qu'il y a lieu d'entendre par le terme de « *masque* » et précise que le port du masque est obligatoire pour le client lorsque celui-ci n'est pas assis à table. A noter que le point 4° résulte d'une proposition de texte émanant du Conseil d'Etat.

Point 5°

En outre, le port du masque est obligatoire pour le personnel qui est en contact direct avec les clients et qui de par la nature de son travail ne reste pas immobile dans le local.

Point 6°

Le point 6° précise que les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines et tout autre lieu de restauration occasionnelle ferment obligatoirement à minuit et qu'aucune dérogation n'est possible. Ce point met en place une dérogation à l'article 17 de la loi modifiée du 28 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, qui fixe les heures normales d'ouverture des débits de boissons alcooliques de six heures du matin à une heure du matin du jour suivant et qui précise que le bourgmestre, le conseil communal ou encore le ministre de la Justice peut accorder des dérogations à ces horaires autorisant des nuits blanches.

Les infractions aux mesures prévues à l'article 1er, paragraphe 3 nouveau sont punies d'une amende administrative.

Dans le cadre des amendements parlementaires du 5 juin 2020, il a été précisé que la limite de minuit constitue une limite supérieure.

Paragraphe 4

Dans le cadre de ses amendements parlementaires du 5 juin 2020, la Commission de la Santé et des Sports a décidé d'insérer un paragraphe nouveau visant la fermeture des discothèques au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés. Par nature, ces établissements ne permettent pas le respect des mesures de distanciation sociale et des mesures de précaution sanitaires recommandées.

Dans le cadre de son avis précité, le Conseil d'Etat formule un libellé alternatif que la Commission de la Santé et des Sports fait sien.

Paragraphe 5

Les foires et salons sont interdits lorsqu'ils sont organisés dans un établissement fermé. Ils peuvent être organisés en plein air en cas de port du masque.

Dans le cadre de son avis précité, le Conseil d'Etat propose une reformulation du libellé du paragraphe sous rubrique.

La Commission de la Santé et des Sports fait sienne la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 vise les établissements dans lesquels sont proposées des activités pour favoriser le bien-être des personnes. Le Conseil d'Etat propose une reformulation du libellé et précise que « *[l]a notion d'« établissement » doit être comprise comme visant le lieu où ces activités sont offertes* ». La Commission de la Santé et des Sports fait sienne la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 7

Le paragraphe 7 vise les établissements proposant des activités de jeux à l'intérieur.

Dans le projet de loi initialement déposé, il a été précisé que les établissements ayant comme activité économique principale les activités de jeux intérieures sont interdits aux mineurs. Au vu de l'évolution positive de la lutte contre la pandémie et dans le cadre de la stratégie progressive de déconfinement, il a été décidé, dans le cadre des amendements parlementaires du 11 juin 2020, d'autoriser l'ouverture des établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieures pour enfants. Le port du masque est toutefois obligatoire dans ces établissements pour les enfants de six ans et plus.

Dans le cadre de son avis précité, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique la terminologie employée au sein du libellé et préconise une reformulation de la disposition sous rubrique.

La Commission de la Santé et des Sports fait sienne cette reformulation émanant du Conseil d'Etat.

Article 2 (article 3 initial)

L'article 2 de la loi en projet porte sur les mesures de désinfection et de désinfestation des moyens collectifs de transport de personnes et des moyens de transport de marchandises.

A noter que le libellé initial investissait le ministre ayant la Santé dans ses attributions d'un pouvoir de nature réglementaire en vue d'ordonner des mesures de désinfection. Le Conseil d'Etat, dans son avis précité, regarde d'un œil critique la formulation du libellé et s'y oppose formellement. Il renvoie aux principes du droit constitutionnel et aux contours du pouvoir réglementaire, tels que fixés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle[6].

Au vu de ces considérations, il propose un libellé alternatif aux membres de la commission parlementaire. En outre, il fait part de ces réticences quant à la terminologie employée à l'endroit du paragraphe 2 initial de l'article sous rubrique et préconise la suppression de ce paragraphe.

La Commission de la Santé et des Sports juge utile de reprendre ces observations. Par conséquent, la division de l'article en paragraphes distincts est abandonnée et la proposition de texte du Conseil d'Etat est reprise au sein de l'article 2.

Article 3 (article 4 initial)

L'article 3 établit un mécanisme de sanctions administratives à l'égard des opérateurs économiques en cas d'inobservations des mesures prévues à l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°.

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le choix des auteurs du projet de loi d'instaurer un régime de sanctions administratives au sein de la future loi. Il renvoie aux différences existantes entre des sanctions pénales et des sanctions administratives et signale que : «*[…] le dispositif prévu touche des opérateurs économiques pour lesquels des sanctions administratives sont plus adaptées que des sanctions pénales. Surtout, le régime des sanctions administratives permet de prononcer des mesures de fermeture immédiate de l'établissement, procédure difficile à transposer dans un régime de sanctions pénales* ».

Quant à la formulation du dispositif de la future loi, il fait part de ses observations critiques à l'encontre des paragraphes 1er et 2.

---

6 Arrêt n° 4/98 de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 1998.

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er prévoit que le non-respect des mesures prévues à l'endroit de l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°, est puni d'une amende administrative d'un montant maximal de 4 000 euros. En cas de récidive, le présent montant est porté au double.

Le Conseil d'Etat, dans son avis précité, regarde d'un œil critique la compétence accordée aux officiers et agents de la police judiciaire d'intervenir dans une matière qui prévoit uniquement des sanctions administratives. Il signale que « *[l]'institution de l'officier de police judiciaire est propre à la procédure pénale et les prérogatives particulières que le Code de procédure pénale confère aux officiers de police judiciaire sont limitées à la recherche et à la constatation des infractions pénales. Dans l'exercice de ses fonctions, les officiers de police judiciaire agissent sous la direction du procureur d'État (article 9 du Code de procédure pénale) et sont soumis à la surveillance du procureur général d'État (article 15-2 du Code de procédure pénale). Le système prévu aboutit à un double régime de direction et de contrôle, source de conflits de compétence* ».

Dans son avis prémentionné, le Conseil d'Etat renvoie à la loi régissant le fonctionnement de la Police grand-ducale et rappelle que celle-ci est conçue «*[…] dans la logique de la distinction fondamentale entre les missions de police administrative et les missions de police judiciaire et prévoit, à l'article 4, que les missions de police administrative sont exercées par les officiers de police administrative et les agents de police administrative* ».

Quant à la procédure d'établissement d'un procès-verbal par les agents de l'Administration des douanes et accises et la force probante accordée à ce document, le Conseil d'Etat suggère que cette procédure s'inscrit dans une logique de la procédure pénale et n'est pas adaptée dans le cadre de ce projet de loi, comme « *[le] concept de procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire est propre à la procédure pénale et revêt une signification particulière dans le procès pénal en relation avec la preuve de l'infraction qu'il appartient au ministère public d'apporter* ».

Il s'oppose formellement au libellé proposé et conclut que « *[l]'attribution de compétences aux officiers de police judiciaire dans l'exercice de missions de police administrative est incohérente avec la différenciation entre les deux missions de police obéissant chacune à des règles juridiques différentes. Le dispositif sous examen est incohérent avec les autres lois conçues dans le respect de cette différenciation* », et il formule un libellé alternatif dans le cadre de son avis précité.

La commission parlementaire juge utile de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 met en place un pouvoir d'injonction en faveur des officiers et agents de la police judiciaire et des agents de l'Administration des douanes et accises. Le libellé prévoit également la mesure de fermeture administrative. Le Conseil d'Etat, dans son avis précité, signale que la formulation du libellé suscite des interrogations de sa part et donne à considérer que : « *[le texte] pourrait être lu en ce sens que le ministre a l'obligation de procéder à la fermeture sur la base d'une sorte de compétence liée. Il serait plus logique et cohérent avec d'autres dispositifs sectoriels de prévoir que le ministre « peut » procéder à la fermeture de l'établissement* ».

Il propose un libellé alternatif que la commission parlementaire fait sien.

Paragraphe 3

L'amende administrative est une décision ministérielle susceptible de recours. La compétence *ratione materiae* est conférée au tribunal administratif qui statue comme juge de fond contre toute amende prononcée en vertu de l'article 3. Le tribunal administratif statue d'urgence et au plus tard dans les cinq jours qui suivent l'introduction de la requête.

Le libellé proposé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Paragraphe 4

L'instruction du recours contentieux est soumise à la procédure administrative contentieuse. Ainsi, le paragraphe 4 de l'article 3 prévoit un recours en annulation devant le tribunal administratif contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 de l'article 3. Le présent recours en annulation doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à la personne ou de la remise directe à la personne. Le tribunal administratif statue d'urgence et au plus tard dans les cinq jours qui suivent l'introduction de la requête.

Le libellé proposé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 de l'article 3 précise que, par dérogation à la législation relative à la procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie. En d'autres termes, après le dépôt de la requête introductive, la partie défenderesse ne peut produire qu'un mémoire en réponse et le demandeur ne pourra pas produire de mémoire en réplique. En outre, la décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. Enfin, la partie requérante peut se faire assister ou représenter devant le tribunal administratif au sens de l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

Le libellé proposé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 4 (article 5 initial)

L'article sous rubrique prévoit une dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat en précisant que les décisions et les avis du Conseil d'Etat sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications. En outre, les membres du Conseil d'Etat sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances publiques et plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications.

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat préconise une reformulation du libellé. La commission parlementaire juge utile de reprendre le libellé reformulé par le Conseil d'Etat.

Article 5 (article 6 initial)

L'article sous rubrique régit l'entrée en vigueur de la loi. En outre, la présente loi ne produira ses effets que pour la durée d'un mois.

La commission parlementaire fait sienne l'observation d'ordre légistique du Conseil d'Etat et reformule le libellé en ce sens.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Santé et des Sports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7607 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

Chapitre 1er – Activités économiques et accueillant un public

Art. 1er. (1) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits, sauf pour les sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité olympique et sportif luxembourgeois.

L'exception visée à l'alinéa 1er s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.

(2) Les contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles sont interdits, sauf pour les acteurs professionnels de théâtre et de film ainsi que pour les danseurs professionnels, sous réserve du respect des règles de prévention dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 à fixer par règlement grand-ducal qui peut imposer des règles sanitaires, de dépistage, de distanciation et de désinfection.

(3) Les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines et tout autre lieu de restauration occasionnelle sont soumis au respect des conditions suivantes :

1° ne sont admises que des places assises ;

2° chaque table n'accueille qu'un nombre maximal de dix personnes sauf si les personnes relèvent du même foyer ;

3° les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;

4° le port d'un masque de protection ou tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique, ci-après le « masque », est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;

5° le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;

6° la fermeture a obligatoirement lieu au plus tard à minuit sans dérogation possible.

L'alinéa 1er s'applique à l'intérieur des établissements et sur leurs terrasses.

(4) Sont fermées les discothèques.

(5) Les foires et salons sont interdits, sauf s'ils sont organisés en plein air.

Des foires et salons peuvent être organisés en plein air. Le port du masque est obligatoire à tout moment pour les exposants et pour les visiteurs lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée. La distance de deux mètres ne s'applique pas entre personnes qui relèvent du même foyer.

Les dispositions de l'alinéa 2 sont applicables aux marchés.

(6) Dans les établissements dans lesquels sont proposées des activités pour favoriser le bien-être des personnes, les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie du même foyer.

(7) Dans les établissements proposant des activités de jeux à l'intérieur, le port du masque est obligatoire pour toute personne à partir de six ans.

Art. 2. Des mesures de désinfection des moyens collectifs de transport de personnes et des moyens de transport de marchandises en vue de lutter contre la pandémie Covid-19, les moyens à mettre en œuvre et leur fréquence sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 2 – Sanctions

Art. 3. (1) Les infractions aux mesures de protection prévues à l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°, commises par les commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités y visées sont punies d'une amende administrative d'un montant maximum de 4 000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum est porté au double.

Les infractions à la loi sont constatées par les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal. La constatation fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom du fonctionnaire qui y a procédé, le jour et l'heure du constat, les nom, prénom et adresse de la personne ou des personnes ayant commis l'infraction, ainsi que toutes autres déclarations que ces personnes désirent faire acter.

Copie en est remise à la personne ayant commis l'infraction visée à l'alinéa 1er. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. L'amende est prononcée par le ministre.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives prononcées par le ministre. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.

(2) Les fonctionnaires qui constatent une infraction adressent au responsable de l'établissement concerné une injonction au respect des dispositions de l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°. Cette injonction, de même que l'accord ou le refus du responsable de l'établissement de se conformer à la

loi sont mentionnés au rapport. En cas de refus de se conformer, le ministre peut procéder à la fermeture administrative de l'établissement concerné. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité économique concernée, applicables en vertu de la présente loi, cessent leur effet.

(3) Contre toute amende prononcée en vertu du présent article, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 du présent article, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(5) Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. La décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. La partie requérante peut se faire assister ou représenter devant le tribunal administratif conformément à l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

Chapitre 3 – Disposition dérogatoire

Art. 4. Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Chapitre 4 – Dispositions finales

Art. 5. La présente loi entre en vigueur le jour après celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'un mois.

Luxembourg, le 20 juin 2020

Le Président-Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607/09

N° 7607[9]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DE LA SANTE ET DES SPORTS

(20.6.2020)

La Commission se compose de : M. Mars DI BARTOLOMEO, Président-Rapporteur ; Mme Nancy ARENDT épouse KEMP, M. Gilles BAUM, M. Marc BAUM, M. Sven CLEMENT, Mme Francine CLOSENER, M. Jeff ENGELEN, Mme Chantal GARY, M. Gusty GRAAS, M. Claude HAAGEN, M. Jean-Marie HALSDORF, M. Marc HANSEN, Mme Martine HANSEN, Mme Carole HARTMANN, Mme Françoise HETTO-GAASCH, M. Claude LAMBERTY, Mme Josée LORSCHÉ, M. Georges MISCHO, M. Marc SPAUTZ, M. Claude WISELER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi émargé a été déposé à la Chambre des Députés par Madame la Ministre de la Santé en date du 29 mai 2020. Le texte du projet de loi est accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'une fiche financière.

Le projet de loi a été renvoyé à la Commission de la Santé et des Sports en date du 4 juin 2020[1].

Dans sa réunion du 2 juin 2020, la Commission de la Santé et des Sports de la Chambre des Députés a désigné Monsieur Mars Di Bartolomeo comme rapporteur du projet de loi. Lors de cette même réunion, la Commission de la Santé et des Sports a entendu la présentation du projet de loi.

La Commission de la Santé et des Sports a examiné le projet de loi lors de ses réunions des 2, 3[2], 5 et 11 juin 2020.

La commission parlementaire a adopté le 5 juin 2020 une série d'amendements au projet de loi émargé.

La Commission de la Santé et des Sports a adopté le 11 juin 2020 une deuxième série d'amendements au projet de loi émargé.

Le Conseil d'Etat a rendu son avis en date du 16 juin 2020.

La Commission de la Santé et des Sports a examiné l'avis du Conseil d'Etat lors de réunions jointes avec la Commission de la Justice en date du 16 juin 2020 et du 17 juin 2020.

La Commission de la Santé et des Sports a adopté le présent rapport lors de sa réunion du 20 juin 2020.

*

1 Le projet de loi a été pré-renvoyé à la Commission de la Santé et des Sports en date du 29 mai 2020.

2 Réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice

II. OBJET DU PROJET DE LOI

A) Le contexte général

Près de 8 millions de cas d'infections par le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et plus de 433 000 morts dans le contexte du virus de par le monde, 1 472 636 cas d'infections et plus de 171 000 morts en Europe[3] – tel est le lourd bilan de la pandémie du coronavirus en date du 15 juin 2020. Au Luxembourg, les chiffres établis à cette même date font état de plus de 4 000 infections et 110 morts dus au virus.

Découvert en décembre 2019 dans la ville de Wuhan en Chine, la nouvelle souche de coronavirus a été sous-estimée au début de son apparition. Ainsi, en début janvier 2020, alors que l'Organisation mondiale de la santé (OMS) publie ses premiers bulletins sur les flambées épidémiques consacrés au nouveau virus, tout porte à croire qu'il existe tout au plus une transmission interhumaine limitée. Toutefois, l'évolution de la propagation du virus a par la suite conduit rapidement à remettre en question cette vue.

Dès le 30 janvier 2020, l'OMS parle d'une « urgence de santé publique internationale », mais ce n'est qu'en date du 11 mars que l'OMS, préoccupée par l'ampleur de la propagation, le niveau de sévérité de la maladie et sa mortalité, déclare que le virus peut être qualifié de pandémie.

Dès l'apparition des premiers cas d'infection dans les pays voisins, le Gouvernement luxembourgeois a édicté des recommandations, constitué une cellule de crise et pris une première série de mesures sur base de la loi du 25 mars 1885 concernant les mesures à prendre pour parer à l'invasion et à la propagation des maladies contagieuses et de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé.

En date du 18 mars 2020, l'état de crise est déclaré en invoquant l'article 32, paragraphe 4 de la Constitution luxembourgeoise. Le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19, ci-après « le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 », a par la suite été prorogé pour une durée de trois mois au maximum par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

En effet, après l'apparition, le 29 février 2020, du premier cas d'une personne infectée par la maladie du Covid-19 au Luxembourg, le virus s'est propagé de façon inquiétante, avec la constatation de transmissions locales dès le 12 mars et le premier décès lié au Covid-19 le 13 mars 2020. Devant la menace d'une vague d'infections exponentielle, le Gouvernement annonce la fermeture de toutes les structures d'enseignement, la fermeture des lieux ouverts au public et de tous les commerces, à l'exception de ceux qui vendent des produits de première nécessité. Les entreprises et administrations publiques sont encouragées à continuer leurs activités, notamment en ce qui concerne les services essentiels, mais il leur est recommandé de recourir au télétravail dans la mesure du possible.

Dans ce contexte, l'état de crise permet au Gouvernement de prendre des mesures urgentes et nécessaires pour accompagner et organiser ce confinement sous le mot d'ordre de la « distanciation sociale », du « Bleif doheem » accompagné de l'appel à la population d'éviter toutes les sorties non nécessaires et d'appliquer les gestes barrière.

Le but des mesures prises à ce stade est d'éviter une vague d'infection avec à la clef une surcharge des capacités du système de soins de santé ne permettant plus d'assurer la prise en charge nécessaire et adéquate des malades. Parallèlement, les autorités s'attèlent à la tâche de mettre en œuvre un mode de fonctionnement « pandémie » du système de soins : il s'agit dans un premier temps de suspendre temporairement toutes les activités médicales non urgentes, d'établir un système de téléconsultations, d'organiser des filières de soins séparées, d'organiser un système centralisé permettant à tout moment d'avoir un aperçu détaillé des capacités existantes et disponibles. Ensuite, les autorités sanitaires visent le développement et le déploiement de capacités supplémentaires avec notamment la constitution d'une réserve sanitaire nationale, recensant tout le personnel de santé et de soins pouvant être mobilisé en cas de besoin, l'acquisition d'équipements et de matériel nécessaires pour équiper, protéger, diagnostiquer et soigner au mieux.

---

3 Sources : ECDC https://www.ecdc.europa.eu/en/geographical-distribution-2019-ncov-cases et
Johns Hopkins University https://gisanddata.maps.arcgis.com/apps/opsdashboard/index.html#/bda7594740fd40299423467b48e9ecf6)

En ce qui concerne la disponibilité du personnel médical et soignant, essentiel pour le bon fonctionnement du système de soins, l'enjeu est de taille : en effet, du fait de sa forte dépendance de personnel médical et soignant étranger et frontalier, mise en exergue notamment par l'étude Lair intitulée « État des lieux des professions médicales et des professions de santé au Luxembourg »[4], le système de soins luxembourgeois est particulièrement vulnérable en temps de crise. Pour cette raison, le Gouvernement n'a pas ménagé ses efforts pour négocier avec les pays limitrophes afin que ceux-ci gardent ouvertes les frontières pour les travailleurs frontaliers tout au long du confinement.

Toutes ces mesures et les efforts extraordinaires déployés dans une action concertée de tous les acteurs impliqués ont permis d'endiguer la propagation du virus et de réduire, après un pic vers la fin mars (234 nouvelles infections le 25 mars 2020), le nombre des nouvelles infections recensées. Ainsi, une explosion du chiffre des infections, et surtout des personnes atteintes nécessitant des soins médicaux et/ou des soins intensifs, a pu être évitée. Des situations de surcharge du système médical et hospitalier, auxquelles étaient confrontés d'autres pays européens, tels l'Italie ou la France, ont pu être prévenues par un engagement exemplaire. Le système de soins et ses acteurs ont fait leurs preuves. Par la suite, la réduction continuelle et le niveau faible du nombre des infections et le contrôle efficace de la situation sanitaire ont permis aux autorités d'envisager et de planifier un assouplissement prudent et raisonnable du confinement.

Entretemps, de nombreuses études, enquêtes et recherches médicales et scientifiques dans le monde entier ont permis d'acquérir plus d'informations sur la propagation, la transmission, l'évolution et les effets de ce nouveau virus, permettant de définir et d'adapter les recommandations et mesures à mettre en œuvre pour contenir la propagation et, par la suite, d'établir une stratégie de déconfinement par étapes successives.

Dans sa décision et la mise en œuvre du déconfinement par étapes, le Luxembourg s'est référé aux recommandations de l'agence ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) de l'Union européenne qui a formulé trois conditions à satisfaire avant de procéder au déconfinement :

1) Un niveau bas des chiffres concernant les nouveaux cas d'infections ;
2) Une mise à niveau du système sanitaire et des soins de santé permettant de réagir de façon adéquate en cas de recrudescence de la pandémie ;
3) Un système et des capacités de monitoring efficaces, incluant des capacités de tests en nombre suffisant et un système de traçage adapté.

Par ailleurs, le Luxembourg continue à miser sur les gestes barrières conformément aux recommandations de l'OMS. Il convient de noter que cette dernière a récemment procédé à une révision de ses directives sur le port du masque. Soulignant qu'il ne peut pas être considéré comme une barrière totalement efficace contre la propagation des gouttelettes respiratoires, elle souligne cependant que son utilisation est recommandée dans le cadre d'une approche plus globale tant qu'elle est associée à la pratique des autres gestes barrières, à savoir l'hygiène des mains et la distanciation physique. Dans ce contexte, l'OMS se réfère à différentes études[5] selon lesquelles le port du masque peut réduire la probabilité d'être contaminé par le coronavirus de 85 pourcents en cas de rencontre avec une personne infectée. Les recherches montrent également que le risque d'infection chute de 12,8 à 2,6 pourcents selon qu'on se trouve à plus ou moins d'un mètre d'une personne atteinte de Covid-19. L'efficacité s'accroît davantage au-delà de deux mètres de distance.

B) Le contexte politique : La déclaration de l'état de crise et sa prorogation suivant l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution

La déclaration de l'état de crise est un mécanisme exceptionnel permettant de déroger à la répartition des pouvoirs entre les divers organes de l'État telle que prévue par la Constitution en temps normal et d'accorder à l'Exécutif des pouvoirs extraordinaires limités dans le temps, l'autorisant à adopter des mesures légales par voie réglementaire. L'objectif de ce mécanisme consiste à garantir le fonctionnement de l'État en temps de crise.

---

4 https://sante.public.lu/fr/actualites/2019/10/etude-professionnels-de-sante/rapport-final-etat-des-lieux-professions-medicales-et-professions-de-sante-vers-complete.pdf

5 https://www.un.org/fr/coronavirus/articles/recommandations-port-du-masque
https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31183-1/fulltext
https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)31142-9/fulltext

Conformément à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, la prorogation de l'état de crise au-delà de dix jours ne peut être décidée que par voie législative par la Chambre des Députés, à la majorité des deux tiers. La Chambre fixe la durée de l'état de crise qui ne peut dépasser une durée maximale de trois mois.

Ainsi, l'état de crise, déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 a été prorogé par voie législative par la Chambre des Députés, à la majorité des deux tiers, pour une durée de trois mois maximum par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020.

Le recours à l'état de crise a permis de prendre les mesures urgentes et immédiates par voie de règlement grand-ducal pour lutter contre la propagation du Covid-19. Ainsi, le Gouvernement a pris, par le biais du règlement grand-ducal du 18 mars 2020, des mesures en relation avec la limitation des contacts et des déplacements pour le public, des activités des établissements recevant du public et des activités économiques tout en garantissant le maintien des activités essentielles. Elles s'appuyaient sur les recommandations de l'OMS, soulignant l'importance de limiter les contacts entre les personnes physiques dans le but de contenir la propagation du Covid-19.

À première vue, l'état d'urgence, décrété par le Gouvernement luxembourgeois le 18 mars 2020 et prolongé par la Chambre des Députés pour une durée maximale de trois mois à partir du 24 mars 2020, a donné les pleins pouvoirs à l'Exécutif dans le but de gérer une crise d'une ampleur sans précédent depuis la fin de la deuxième guerre mondiale.

En fait, la Chambre des Députés a gardé ses responsabilités depuis le début de l'épidémie et pendant l'état de crise. À travers le monde, la nécessité de prendre des mesures sanitaires légitimes, combinée à une situation d'urgence politique a parfois conduit des parlements à suspendre leurs travaux ou à être forcés à le faire. Tel n'a pas été le cas pour notre Chambre des Députés.

Sur le plan logistique, la Chambre a maintenu son opérationnalité en organisant des séances plénières en répartissant les députés sur plusieurs salles du parlement, puis en déménageant vers le Cercle municipal de la Ville de Luxembourg, tout en réalisant la plupart des réunions de commission par visioconférence.

Sur le plan politique, le parlement n'a pas été en reste. Maintenant la totalité de ses capacités législatives, la Chambre des Députés a continué à légiférer tout au long de l'état de crise, y compris sur les questions directement liées au Covid-19.

En réalité, le travail parlementaire n'a jamais été aussi intensif que pendant les trois mois suivant le décret de l'état de crise. 189 réunions de commissions ont été organisées. La Conférence des Présidents s'est réunie à dix reprises.

Plus de soixante lois ont été soumises au vote à l'occasion de 21 séances plénières. À deux reprises, le Premier Ministre a choisi d'effectuer des déclarations, d'abord concernant le confinement, puis le déconfinement, lors de séances plénières du parlement.

Avant tout, la Chambre des Députés a exercé un contrôle sans précédent du Gouvernement à travers la formation ad hoc de réunions jointes de la Conférence des Présidents et du Bureau de la Chambre des Députés.

Dès le début de la crise, le parlement a dialogué à 18 reprises au plus haut niveau des représentants du peuple avec le Premier ministre, les Vice-Premier ministres, la Ministre de la Santé et la quasi-totalité des membres du Gouvernement qui se sont rendus à la Chambre au moins une fois par semaine pour présenter les mesures de gestion de crise, ainsi que pour prendre conseil.

Dans ce contexte, le Gouvernement a soumis à la Chambre des avant-avant projets de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19).

Cette méthode de travail reposant sur la coopération étroite entre l'Exécutif, le Conseil d'État et la Chambre des Députés a débouché sur des projets de loi destinés à continuer la lutte contre le Covid-19 au-delà de l'état de crise.

Il s'agissait non seulement de maintenir une dynamique démocratique forte à un moment où de nombreuses libertés étaient mises entre parenthèses dans le but de préserver des vies et la santé publique. Il s'agissait aussi d'inclure fortement l'opposition parlementaire dans la gestion de la crise.

Alors que le Parlement reprend désormais ses pleins droits, force est de constater que la Chambre des Députés a été intrinsèquement impliquée dans la gestion de cette crise sanitaire tout au long de l'état de crise et qu'elle en ressort renforcée en tant qu'institution.

Par ailleurs, il faut souligner que le champ d'action couvert par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution se limite aux mesures qui ne peuvent être prises en temps utile via la procédure législative normale.

Rappelons que, dans son rapport dans le contexte de la Proposition de révision 6938 de l'article 32, paragraphe 4 (doc. parl. 6938[10]), la Commission des Institutions et de la Révision constitutionnelle précisait que : « L'action du pouvoir exécutif reste entièrement soumise au contrôle politique de la Chambre des Députés et au contrôle juridictionnel des tribunaux, ceux-ci étant en vertu de l'article 95 de la Constitution en charge du contrôle de légalité des règlements grand-ducaux. Un recours en annulation contre les règlements devant les juridictions administratives est également admis dans les conditions fixées par la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif.

Ce contrôle concerne également leur conformité à la Constitution et aux traités internationaux. »

Comme l'état de crise prendra fin le 24 juin à minuit, l'Exécutif ne pourra plus prendre des mesures d'urgence par voie réglementaire et les règlements grand-ducaux pris en vertu de l'état de crise seront caducs. L'État reviendra à la répartition des pouvoirs entre les divers organes telle que prévue par la Constitution en temps normal.

Étant donné qu'avec la fin de l'état de crise le virus n'a pas miraculeusement disparu, il s'agit de prendre le relais de la législation d'exception par une législation adaptée à la situation post-crise. Au cours des discussions ayant précédé l'élaboration et le dépôt du présent projet de loi, l'idée d'une loi « pandémie » formulée en toute hâte a été abandonnée, étant donné qu'une telle loi couvrant tous les cas d'espèce nécessite et mérite une préparation et réflexion fondamentales.

La particularité du présent projet de loi, se limitant à conserver et adapter les outils nécessaires pour éviter une recrudescence du virus SARS-CoV-2, repose sur son applicabilité dans le temps. La loi cessera à produire ses effets après un mois. La raison de cette limitation repose sur le fait que les mesures doivent être nécessaires à la finalité poursuivie, à savoir la protection de la santé publique, répondre à l'évolution de la situation et être proportionnées par rapport aux limites et atteintes à certaines libertés publiques.

Comme le champ d'application de cette loi est par ailleurs limité à la lutte contre le coronavirus SARS-CoV-2, mais qu'un cadre législatif spécifique et détaillé pour prévenir et combattre des maladies transmissibles fait actuellement défaut, il convient de ne pas encore procéder à l'abrogation de la loi du 25 mars 1885 concernant les mesures à prendre pour parer à l'invasion et à la propagation des maladies contagieuses. Il est entendu qu'une réforme d'une partie des dispositions de cette loi s'impose dans les meilleurs délais

Pour le détail sur l'évolution de la situation sanitaire et épidémiologique, ainsi que des mesures prises par rapport au Covid-19 au Luxembourg, il est renvoyé au rapport de la Commission de la Santé et des Sports concernant le projet de loi 7606.

C) Le détail des mesures prévues par le projet de loi

Le présent projet de loi fut élaboré parallèlement au projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) (doc. parl. 7606).

À la différence du projet de loi précité, le présent projet de loi vise à créer le cadre juridique se rapportant aux mesures à prendre à l'égard des activités sportives, des activités culturelles ainsi que des établissements recevant du public afin de limiter la propagation du Covid-19.

Plus précisément, le présent projet de loi prévoit dans sa version finale :

– Le conditionnement de l'ouverture des établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieures sous réserve de l'obligation de porter un masque. Cette obligation ne s'applique pas aux mineurs de moins de six ans ;
– l'interdiction des contacts physiques dans le cadre d'activités sportives. Les activités sont donc autorisées pour autant qu'il n'y ait pas de contact physique. Cette interdiction ne s'applique pas aux

sportifs d'élite sous certaines conditions ; la même exception vaut pour les activités sportives du Sportlycée, hormis les compétitions ;

– l'introduction d'exceptions à l'interdiction des contacts physiques pour les acteurs et danseurs professionnels dans le cadre d'activités culturelles et de production audiovisuelle ;
– la définition des règles applicables au secteur HORECA, élargies aux salles de restauration des établissements d'hébergement et aux cantines, ainsi qu'à tout lieu où une restauration occasionnelle peut être offerte. Dans ce contexte, les conditions suivantes sont applicables :
  - o ne sont admises que des places assises ;
  - o le nombre maximal de personnes autorisées par table est de dix, sauf pour les personnes qui cohabitent ;
  - o les tables doivent être séparées d'une distance de 1,5 mètre ou d'une barrière permettant de limiter le risque d'infection ;
  - o le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client, ainsi que pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;
  - o l'heure de fermeture est fixée au plus tard à minuit.
– l'autorisation de foires et marchés pour autant qu'ils sont organisés en plein air. Le port d'un masque est obligatoire si une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée ;
– ainsi qu'une disposition dérogatoire à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État permettant l'adoption de décisions et d'avis par voie de correspondance électronique ou tout autre moyen de télécommunication, ainsi que la prise en compte des membres participant aux séances plénières par voie de correspondance électronique ou tout autre moyen de télécommunication pour le calcul du quorum.

La particularité de cette loi repose sur son applicabilité dans le temps. Ainsi, il est prévu que la loi cesse de produire ses effets après un mois. La raison pour cette limitation de l'applicabilité dans le temps repose sur le fait que les mesures prises doivent être nécessaires à la finalité poursuivie, à savoir la protection de la santé publique, être proportionnées par rapport aux limites et atteintes à certaines libertés publiques, dont notamment la liberté de commerce et l'exercice de la profession libérale, et limitées dans le temps.

*

III. TRAVAUX PARLEMENTAIRES

Dès le dépôt des projets de loi 7606 et 7607, la Commission de la Santé et des Sports s'est attelée à l'examen approfondi de l'orientation générale des deux textes et des dispositions y prévues.

Suite aux réunions des 2, 3 (en réunion jointe avec la Commission de la Justice) et 5 juin 2020, la commission a adopté une première série d'amendements parlementaires visant notamment à

– insérer une disposition concernant le maintien de la fermeture des discothèques du fait que par nature ces établissements ne permettent pas le respect des mesures de distanciation et de protection sanitaires recommandées,
– à préciser qu'une fermeture d'un établissement, après la constatation d'une infraction, ne peut intervenir qu'en cas de refus de donner suite à une injonction de mise en conformité et qu'une telle fermeture ne peut être ordonnée que par le ministre.

À l'issue de deux autres réunions en date du 11 juin 2020, la Commission a adopté une deuxième série d'amendements concernant certaines précisions apportées au texte et surtout l'allègement des mesures dans le contexte de la prochaine étape de déconfinement.

Lors de ses réunions jointes avec la Commission de la Justice les 16 et 17 juin 2020, la Commission de la Santé et des Sports a examiné l'avis du Conseil d'État et décidé de procéder à des adaptations du texte du projet de loi afin de tenir compte des oppositions formelles du Conseil d'État.

Pour le détail des discussions et des modifications, il est renvoyé au commentaire des articles.

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 16 juin 2020 qui se rapporte au projet de loi tel qu'il ressort des deux séries d'amendements, respectivement du 5 et du 11 juin 2020, le Conseil d'État formule des oppositions formelles concernant les protocoles de sécurité et de santé prévus pour les activités des sportifs d'élite et dans le cadre du Sportlycée, ainsi que pour les activités des acteurs et danseurs professionnels – activités pour lesquelles le projet de loi prévoit une exception à l'interdiction de contacts physiques. Le Conseil d'État propose des formulations de texte alternatives.

Une autre opposition formelle a trait aux mesures de désinfection des moyens de transport de personnes ou de marchandises qui, selon le texte initial du projet de loi, pouvaient être imposées par le ministre ayant la Santé dans ses attributions. Le Conseil d'État propose de reformuler la disposition en question de manière à prévoir la fixation des moyens à mettre en œuvre et de la fréquence par règlement grand-ducal.

Une dernière opposition formelle concerne le mécanisme de sanctions en cas d'inobservation par les professionnels concernés de certaines mesures, qui aboutirait à un double régime de direction et de contrôle, qui pourrait être source de conflits de compétence. Le Conseil d'État propose un texte alternatif.

*

V. AVIS DES CHAMBRES PROFESSIONNELLES, DU COLLEGE MEDICAL ET DE CERTAINES AUTORITES JUDICIAIRES

Avis de la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics

Dans son avis du 8 juin 2020, la Chambre des Fonctionnaires et Employés publics (CHFEP), souligne qu'en général, elle est réticente face à des restrictions aux libertés publiques et droits fondamentaux, mais marque son accord, quant au principe, avec les mesures prévues par les projets de loi (doc. parl. 7606 et 7607). Elle considère que les mesures prévues par les textes sous avis ne portent pas atteinte aux libertés et droits fondamentaux absolus, qu'elles sont nécessaires pour la protection de la santé publique, proportionnées par rapport au but poursuivi et conformes aux normes prévues par les conventions et traités internationaux et européens en matière de droits de l'Homme.

Étant donné qu'il s'agit toutefois de mesures exceptionnelles, dont l'application doit faire l'objet d'un suivi constant en fonction de l'évolution de la propagation du virus, la CHFEP approuve le champ d'application temporel des mesures prévues, limité à un mois.

En ce qui concerne le détail des mesures applicables aux activités économiques et accueillant un public, la CHFEP s'étonne surtout que le texte ne prévoie des amendes que pour les infractions à certaines mesures de protection, alors que d'autres ne donnent pas lieu à une sanction.

Avis de la Chambre de Commerce

Dans son avis du 8 juin 2020, se rapportant à la version initiale et non amendée du projet de loi, la Chambre de Commerce, tout en soulignant qu'elle soutient l'objectif de santé publique du projet de loi, critique par contre le manque de flexibilité des mesures projetées.

Ainsi, en ce qui concerne le secteur de l'HORECA, elle considère que le nombre maximal de personnes accueillies à chaque table, fixé à quatre dans le projet de loi initial, devrait être revu à la hausse pour permettre une réelle relance de l'activité du secteur.

Elle s'interroge sur la proportionnalité et la durée de la sanction de fermeture administrative d'office, prévue par le projet de loi initial, en cas de manquement aux mesures de protection.

Avis de la Chambre des Salariés

Dans son avis du 11 juin 2020, se rapportant au projet de loi tel qu'il ressortait de la première série d'amendements du 5 juin 2020, la Chambre des Salariés (CSL) formule un certain nombre de critiques à l'égard de mesures revues suite aux amendements du 11 juin 2020.

Elle rappelle par ailleurs sa proposition d'attribuer des chèques-consommation de 200 euros par personne à l'attention des résidents ainsi que des travailleurs frontaliers pour soutenir le secteur de l'HORECA.

Concernant les sanctions prévues en cas de non-respect de certaines dispositions ainsi que les procédures de recours, la CSL estime que le texte du projet de loi manque de clarté et que les justiciables ne devraient pas être privés du droit à un second degré de juridiction.

Finalement, en ce qui concerne la mise en vigueur prévue ainsi que la durée d'application limitée prévue, la CSL s'interroge au sujet de la finalité du projet de loi portant abrogation de la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 (Doc. parl. 7605).

Avis de certaines autorités judiciaires

Dans son avis du 9 juin 2020, le Tribunal administratif, dont les remarques sont partagées par la Cour administrative, critique la procédure et les délais prévus en ce qui concerne le recours en réformation contre les amendes sanctionnant les infractions aux mesures de protection prévues à l'encontre des commerçants, artisans ou gérants. Par ailleurs, il met en garde contre la profusion de procédures accélérées ayant des impacts négatifs sur le fonctionnement des tribunaux et notamment sur l'évacuation des affaires non accélérées.

Avis du Collège médical

Dans son avis du 11 juin 2020, le Collège médical se félicite de la reprise des activités économiques, sous condition du respect des gestes barrière, mais a des doutes en ce qui concerne la possibilité des exploitants de mettre en œuvre ces restrictions.

Avis de la Chambre des Métiers

La Chambre des Métiers fait observer, dans son avis du 17 juin 2020, que le texte de loi tel qu'amendé et proposé pour être soumis au vote comporte des imprécisions qui seraient source d'insécurité juridique.

Elle insiste sur le fait que les mesures sanitaires prescrites par voie législative doivent être encadrées, limitées et proportionnées au strict nécessaire.

*

VI. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Intitulé

L'intitulé du projet de loi a été adapté suite à une observation d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 1er initial (supprimé)

L'article 1er précisait l'objectif de la loi en projet, à savoir celui de prévenir et de combattre la propagation du COVID-19.

Par voie d'amendement parlementaire du 11 juin 2020, l'article 1er a été amendé, et ce, afin de redresser une erreur matérielle qui s'était glissée dans le texte du projet de loi.

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat préconise la suppression pure et simple de l'article sous rubrique au motif que cet article est « *dépourvu de valeur normative (...) le caractère sensible des mesures prévues, que le Conseil d'État reconnaît, ne justifient cependant pas de se départir des règles usuelles en matière de rédaction des lois* ».

La Commission de la Santé et des Sports prend acte de cette observation du Conseil d'Etat et juge utile d'omettre l'article 1er initial du projet de loi. Par conséquent, les articles subséquents sont à renuméroter.

Article 1er (article 2 initial)

L'article 1er porte sur les mesures à mettre en place en cas d'exercice d'activités sportives, culturelles et économiques et des mesures à respecter par des établissements recevant du public, et ce, afin de limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population, en raison du risque de propagation du virus Covid-19.

Paragraphe 1er

Dans le projet de loi déposé, le paragraphe 1er initial précisait que les aires de jeux sont fermées. Au moment de la rédaction du projet de loi sous rubrique et au vu de la contagiosité du virus SARS-CoV-2 et de son mode de transmission de personne à personne par voie de gouttelettes, il a été considéré comme judicieux de maintenir fermées les aires de jeux afin d'éviter que les mineurs ne soient en contact entre eux lors des jeux et avec des surfaces infectées sur les installations de jeux. Les aires de jeux pourront constituer un lieu de contagion dès lors que le virus SARS-CoV-2 se transmet par contact direct entre les personnes et lorsqu'une personne est en contact avec les gouttelettes d'une personne infectée pouvant se trouver sur une surface, en l'occurrence sur les surfaces des installations de jeux (contact indirect).

Au vu de l'évolution positive de la pandémie se traduisant par une diminution du nombre de nouvelles infections et dans le cadre de la stratégie progressive de déconfinement, il a été décidé, dans le cadre des amendements parlementaires du 11 juin 2020, d'abroger l'interdiction de fréquentation des aires de jeux extérieures et des cours de récréation des établissements scolaires. Cette décision vise également à assurer une continuité des mesures prises dans le cadre du règlement grand-ducal du 10 juin 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le virus Covid-19. Par conséquent, l'ancien paragraphe 2 devient le paragraphe 1er qui vise à autoriser les activités sportives à caractère compétitif, tout en maintenant l'interdiction de contacts physiques dans le cadre de la pratique d'activités sportives.

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat soulève d'une part qu'il serait judicieux de réserver au principe des interdictions de contacts physiques dans le cadre des activités culturelles et des exceptions y relatives un paragraphe distinct, et, d'autre part, il souligne que les dispositions amendées par la commission parlementaire suscitent des observations critiques de sa part. Quant à la mise en place et au respect d'un protocole de sécurité et de santé qui devrait être approuvé par un membre du Gouvernement, le Conseil d'Etat s'oppose formellement à une telle disposition. Il met en garde le législateur sur les conséquences juridiques d'un tel dispositif et estime que « *[…] par le biais de ce protocole, les fédérations sportives agréées se voient conférer un pouvoir réglementaire qui est réservé par les articles 32, paragraphe 3, et 36 de la Constitution au seul Grand-Duc. Les fédérations sportives ne constituent ni une profession réglementée au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution ni un établissement public au sens de l'article 108bis de la Constitution* ».

Au vu de ces observations critiques, le Conseil d'Etat souligne qu' « *[i]l y a lieu d'omettre la référence aux protocoles adoptés par les fédérations sportives agréées et qui seraient approuvés par le ministre. L'organisation du secteur du sport d'élite n'interdit pas l'adoption par les fédérations de règles sanitaires, même si ces dernières ne sont pas prévues dans la loi et ne sont pas soumis à approbation ministérielle.*

En ce qui concerne le Sportslycée, qui dépend du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, la dérogation à l'interdiction de contacts physiques prévue dans le dispositif sous examen n'interdit pas au ministre compétent d'émettre à l'adresse du directeur du Sportslycée une instruction sur les règles de sécurité et de santé à respecter dans cet établissement d'enseignement ».

Dans le cadre de son avis précité, le Conseil d'Etat formule un libellé alternatif que la Commission de la Santé et des Sports juge utile de reprendre.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 résulte d'une observation du Conseil d'Etat, qui plaide en faveur d'une reformulation du libellé proposé.

La Commission de la Santé et des Sports fait sienne la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 3

Le paragraphe 3 précise les conditions auxquelles les restaurants, débits de boissons, les salles de restauration des établissements d'hébergement, les cantines, les salons de consommation et tout autre lieu de restauration occasionnelle sont soumis afin de prévenir et de combattre la propagation du virus Covid-19.

La Commission de la Santé et des Sports fait siennes les adaptations textuelles proposées par le Conseil d'Etat.

Point 1°

Les restaurants, débits de boissons, les salles de restauration des établissements d'hébergement, les cantines, les salons de consommation et tout autre lieu de restauration occasionnelle ne peuvent accueillir leurs clientèles que lorsque des places assises sont garanties.

Les infractions aux mesures prévues à l'article 1er, paragraphe 3 sont punies d'une amende administrative.

Point 2°

Le projet de loi initial prévoyait que chaque table ne peut accueillir qu'un nombre maximal de quatre personnes sauf les personnes vivant dans un même foyer. Ainsi, une table pourra être attribuée à une famille de cinq personnes vivant sous le même toit.

Dans le cadre de ses amendements parlementaires du 5 juin 2020, la Commission de la Santé et des Sports a choisi de préciser la notion de « *foyer* » au paragraphe 2, point 2°.

Suite à l'adoption du règlement grand-ducal du 10 juin 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et afin d'assurer une continuité des mesures ainsi prises, il a été décidé, dans le cadre des amendements parlementaires du 11 juin 2020, de porter le nombre maximal de personnes autorisées par table à dix, sauf pour les personnes qui cohabitent.

Point 3°

Les tables devront être séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètre afin de limiter le risque d'infection de la clientèle entre elle. La présente condition ne s'applique pas aux tables qui ne sont pas côte-à-côte ou lorsqu'une séparation physique permet de limiter le risque d'infection. Une telle séparation physique peut par exemple être créée par l'installation d'un paravent en matière de plexiglas.

Point 4°

Le point 4° définit ce qu'il y a lieu d'entendre par le terme de « *masque* » et précise que le port du masque est obligatoire pour le client lorsque celui-ci n'est pas assis à table. A noter que le point 4° résulte d'une proposition de texte émanant du Conseil d'Etat.

Point 5°

En outre, le port du masque est obligatoire pour le personnel qui est en contact direct avec les clients et qui de par la nature de son travail ne reste pas immobile dans le local.

Point 6°

Le point 6° précise que les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines et tout autre lieu de restauration occasionnelle ferment obligatoirement à minuit et qu'aucune dérogation n'est possible. Ce point met en place une dérogation à l'article 17 de la loi modifiée du 28 juin 1989 portant réforme du régime des cabarets, qui fixe les heures normales d'ouverture des débits de boissons alcooliques de six heures du matin à une heure du matin du jour suivant et qui précise que le bourgmestre, le conseil communal ou encore le ministre de la Justice peut accorder des dérogations à ces horaires autorisant des nuits blanches.

Les infractions aux mesures prévues à l'article 1er, paragraphe 3 nouveau sont punies d'une amende administrative.

Dans le cadre des amendements parlementaires du 5 juin 2020, il a été précisé que la limite de minuit constitue une limite supérieure.

Paragraphe 4

Dans le cadre de ses amendements parlementaires du 5 juin 2020, la Commission de la Santé et des Sports a décidé d'insérer un paragraphe nouveau visant la fermeture des discothèques au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés. Par nature, ces établissements ne permettent pas le respect des mesures de distanciation sociale et des mesures de précaution sanitaires recommandées.

Dans le cadre de son avis précité, le Conseil d'Etat formule un libellé alternatif que la Commission de la Santé et des Sports fait sien.

Paragraphe 5

Les foires et salons sont interdits lorsqu'ils sont organisés dans un établissement fermé. Ils peuvent être organisés en plein air en cas de port du masque.

Dans le cadre de son avis précité, le Conseil d'Etat propose une reformulation du libellé du paragraphe sous rubrique.

La Commission de la Santé et des Sports fait sienne la formulation proposée par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 6

Le paragraphe 6 vise les établissements dans lesquels sont proposées des activités pour favoriser le bien-être des personnes. Le Conseil d'Etat propose une reformulation du libellé et précise que « *[l]a notion d'« établissement » doit être comprise comme visant le lieu où ces activités sont offertes* ». La Commission de la Santé et des Sports fait sienne la proposition de texte formulée par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 7

Le paragraphe 7 vise les établissements proposant des activités de jeux à l'intérieur.

Dans le projet de loi initialement déposé, il a été précisé que les établissements ayant comme activité économique principale les activités de jeux intérieures sont interdits aux mineurs. Au vu de l'évolution positive de la lutte contre la pandémie et dans le cadre de la stratégie progressive de déconfinement, il a été décidé, dans le cadre des amendements parlementaires du 11 juin 2020, d'autoriser l'ouverture des établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieures pour enfants. Le port du masque est toutefois obligatoire dans ces établissements pour les enfants de six ans et plus.

Dans le cadre de son avis précité, le Conseil d'Etat regarde d'un œil critique la terminologie employée au sein du libellé et préconise une reformulation de la disposition sous rubrique.

La Commission de la Santé et des Sports fait sienne cette reformulation émanant du Conseil d'Etat.

Article 2 (article 3 initial)

L'article 2 de la loi en projet porte sur les mesures de désinfection et de désinfestation des moyens collectifs de transport de personnes et des moyens de transport de marchandises.

A noter que le libellé initial investissait le ministre ayant la Santé dans ses attributions d'un pouvoir de nature réglementaire en vue d'ordonner des mesures de désinfection. Le Conseil d'Etat, dans son avis précité, regarde d'un œil critique la formulation du libellé et s'y oppose formellement. Il renvoie aux principes du droit constitutionnel et aux contours du pouvoir réglementaire, tels que fixés par la jurisprudence de la Cour constitutionnelle[6].

Au vu de ces considérations, il propose un libellé alternatif aux membres de la commission parlementaire. En outre, il fait part de ces réticences quant à la terminologie employée à l'endroit du paragraphe 2 initial de l'article sous rubrique et préconise la suppression de ce paragraphe.

La Commission de la Santé et des Sports juge utile de reprendre ces observations. Par conséquent, la division de l'article en paragraphes distincts est abandonnée et la proposition de texte du Conseil d'Etat est reprise au sein de l'article 2.

Article 3 (article 4 initial)

L'article 3 établit un mécanisme de sanctions administratives à l'égard des opérateurs économiques en cas d'inobservations des mesures prévues à l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°.

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat peut marquer son accord avec le choix des auteurs du projet de loi d'instaurer un régime de sanctions administratives au sein de la future loi. Il renvoie aux différences existantes entre des sanctions pénales et des sanctions administratives et signale que : «*[…] le dispositif prévu touche des opérateurs économiques pour lesquels des sanctions administratives sont plus adaptées que des sanctions pénales. Surtout, le régime des sanctions administratives permet de prononcer des mesures de fermeture immédiate de l'établissement, procédure difficile à transposer dans un régime de sanctions pénales* ».

Quant à la formulation du dispositif de la future loi, il fait part de ses observations critiques à l'encontre des paragraphes 1er et 2.

---

6 Arrêt n° 4/98 de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 1998.

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er prévoit que le non-respect des mesures prévues à l'endroit de l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°, est puni d'une amende administrative d'un montant maximal de 4 000 euros. En cas de récidive, le présent montant est porté au double.

Le Conseil d'Etat, dans son avis précité, regarde d'un œil critique la compétence accordée aux officiers et agents de la police judiciaire d'intervenir dans une matière qui prévoit uniquement des sanctions administratives. Il signale que « *[l]'institution de l'officier de police judiciaire est propre à la procédure pénale et les prérogatives particulières que le Code de procédure pénale confère aux officiers de police judiciaire sont limitées à la recherche et à la constatation des infractions pénales. Dans l'exercice de ses fonctions, les officiers de police judiciaire agissent sous la direction du procureur d'État (article 9 du Code de procédure pénale) et sont soumis à la surveillance du procureur général d'État (article 15-2 du Code de procédure pénale). Le système prévu aboutit à un double régime de direction et de contrôle, source de conflits de compétence* ».

Dans son avis prémentionné, le Conseil d'Etat renvoie à la loi régissant le fonctionnement de la Police grand-ducale et rappelle que celle-ci est conçue «*[…] dans la logique de la distinction fondamentale entre les missions de police administrative et les missions de police judiciaire et prévoit, à l'article 4, que les missions de police administrative sont exercées par les officiers de police administrative et les agents de police administrative* ».

Quant à la procédure d'établissement d'un procès-verbal par les agents de l'Administration des douanes et accises et la force probante accordée à ce document, le Conseil d'Etat suggère que cette procédure s'inscrit dans une logique de la procédure pénale et n'est pas adaptée dans le cadre de ce projet de loi, comme « *[le] concept de procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire est propre à la procédure pénale et revêt une signification particulière dans le procès pénal en relation avec la preuve de l'infraction qu'il appartient au ministère public d'apporter* ».

Il s'oppose formellement au libellé proposé et conclut que « *[l]'attribution de compétences aux officiers de police judiciaire dans l'exercice de missions de police administrative est incohérente avec la différenciation entre les deux missions de police obéissant chacune à des règles juridiques différentes. Le dispositif sous examen est incohérent avec les autres lois conçues dans le respect de cette différenciation* », et il formule un libellé alternatif dans le cadre de son avis précité.

La commission parlementaire juge utile de reprendre le libellé proposé par le Conseil d'Etat.

Paragraphe 2

Le paragraphe 2 met en place un pouvoir d'injonction en faveur des officiers et agents de la police judiciaire et des agents de l'Administration des douanes et accises. Le libellé prévoit également la mesure de fermeture administrative. Le Conseil d'Etat, dans son avis précité, signale que la formulation du libellé suscite des interrogations de sa part et donne à considérer que : « *[le texte] pourrait être lu en ce sens que le ministre a l'obligation de procéder à la fermeture sur la base d'une sorte de compétence liée. Il serait plus logique et cohérent avec d'autres dispositifs sectoriels de prévoir que le ministre « peut » procéder à la fermeture de l'établissement* ».

Il propose un libellé alternatif que la commission parlementaire fait sien.

Paragraphe 3

L'amende administrative est une décision ministérielle susceptible de recours. La compétence *ratione materiae* est conférée au tribunal administratif qui statue comme juge de fond contre toute amende prononcée en vertu de l'article 3. Le tribunal administratif statue d'urgence et au plus tard dans les cinq jours qui suivent l'introduction de la requête.

Le libellé proposé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Paragraphe 4

L'instruction du recours contentieux est soumise à la procédure administrative contentieuse. Ainsi, le paragraphe 4 de l'article 3 prévoit un recours en annulation devant le tribunal administratif contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 de l'article 3. Le présent recours en annulation doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à la personne ou de la remise directe à la personne. Le tribunal administratif statue d'urgence et au plus tard dans les cinq jours qui suivent l'introduction de la requête.

Le libellé proposé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Paragraphe 5

Le paragraphe 5 de l'article 3 précise que, par dérogation à la législation relative à la procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie. En d'autres termes, après le dépôt de la requête introductive, la partie défenderesse ne peut produire qu'un mémoire en réponse et le demandeur ne pourra pas produire de mémoire en réplique. En outre, la décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. Enfin, la partie requérante peut se faire assister ou représenter devant le tribunal administratif au sens de l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

Le libellé proposé ne suscite aucune observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Article 4 (article 5 initial)

L'article sous rubrique prévoit une dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'Etat en précisant que les décisions et les avis du Conseil d'Etat sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications. En outre, les membres du Conseil d'Etat sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances publiques et plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunications.

Dans son avis du 16 juin 2020, le Conseil d'Etat préconise une reformulation du libellé. La commission parlementaire juge utile de reprendre le libellé reformulé par le Conseil d'Etat.

Article 5 (article 6 initial)

L'article sous rubrique régit l'entrée en vigueur de la loi. En outre, la présente loi ne produira ses effets que pour la durée d'un mois.

La commission parlementaire fait sienne l'observation d'ordre légistique du Conseil d'Etat et reformule le libellé en ce sens.

*

VII. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Sous le bénéfice des observations qui précèdent, la Commission de la Santé et des Sports recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 7607 dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

Chapitre 1er – Activités économiques et accueillant un public

Art. 1er. (1) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits, sauf pour les sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité olympique et sportif luxembourgeois.

L'exception visée à l'alinéa 1er s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.

(2) Les contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles sont interdits, sauf pour les acteurs professionnels de théâtre et de film ainsi que pour les danseurs professionnels, sous réserve du respect des règles de prévention dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 à fixer par règlement grand-ducal qui peut imposer des règles sanitaires, de dépistage, de distanciation et de désinfection.

(3) Les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines et tout autre lieu de restauration occasionnelle sont soumis au respect des conditions suivantes :

1° ne sont admises que des places assises ;

2° chaque table n'accueille qu'un nombre maximal de dix personnes sauf si les personnes relèvent du même foyer ;

3° les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;

4° le port d'un masque de protection ou tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique, ci-après le « masque », est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;

5° le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;

6° la fermeture a obligatoirement lieu au plus tard à minuit sans dérogation possible.

L'alinéa 1er s'applique à l'intérieur des établissements et sur leurs terrasses.

(4) Sont fermées les discothèques.

(5) Les foires et salons sont interdits, sauf s'ils sont organisés en plein air.

Des foires et salons peuvent être organisés en plein air. Le port du masque est obligatoire à tout moment pour les exposants et pour les visiteurs lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée. La distance de deux mètres ne s'applique pas entre personnes qui relèvent du même foyer.

Les dispositions de l'alinéa 2 sont applicables aux marchés.

(6) Dans les établissements dans lesquels sont proposées des activités pour favoriser le bien-être des personnes, les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie du même foyer.

(7) Dans les établissements proposant des activités de jeux à l'intérieur, le port du masque est obligatoire pour toute personne à partir de six ans.

Art. 2. Des mesures de désinfection des moyens collectifs de transport de personnes et des moyens de transport de marchandises en vue de lutter contre la pandémie Covid-19, les moyens à mettre en œuvre et leur fréquence sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 2 – Sanctions

Art. 3. (1) Les infractions aux mesures de protection prévues à l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°, commises par les commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités y visées sont punies d'une amende administrative d'un montant maximum de 4 000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum est porté au double.

Les infractions à la loi sont constatées par les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal. La constatation fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom du fonctionnaire qui y a procédé, le jour et l'heure du constat, les nom, prénom et adresse de la personne ou des personnes ayant commis l'infraction, ainsi que toutes autres déclarations que ces personnes désirent faire acter.

Copie en est remise à la personne ayant commis l'infraction visée à l'alinéa 1er. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. L'amende est prononcée par le ministre.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives prononcées par le ministre. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.

(2) Les fonctionnaires qui constatent une infraction adressent au responsable de l'établissement concerné une injonction au respect des dispositions de l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°. Cette injonction, de même que l'accord ou le refus du responsable de l'établissement de se conformer à la

loi sont mentionnés au rapport. En cas de refus de se conformer, le ministre peut procéder à la fermeture administrative de l'établissement concerné. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité économique concernée, applicables en vertu de la présente loi, cessent leur effet.

(3) Contre toute amende prononcée en vertu du présent article, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 du présent article, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(5) Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. La décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. La partie requérante peut se faire assister ou représenter devant le tribunal administratif conformément à l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

Chapitre 3 – Disposition dérogatoire

Art. 4. Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Chapitre 4 – Dispositions finales

Art. 5. La présente loi entre en vigueur le jour après celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'un mois.

Luxembourg, le 20 juin 2020

Le Président-Rapporteur,
Mars DI BARTOLOMEO

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607

SEANCE

du 22.06.2020

BULLETIN DE VOTE (3)

OBJET: **Projet de loi N° 7607**

Nom des Députés			Vote			Procuration
			Oui	Non	Abst.	(nom du député)
Mme	ADEHM	Diane		x		
Mme	AHMEDOVA	Semiray	x			
M.	ARENDT	Guy	x			
Mme	ARENDT (ép. KEMP)	Nancy		x		(MISCHO Georges)
Mme	ASSELBORN-BINTZ	Simone	x			
M.	BACK	Carlo	x			
M	BAULER	André	x			
M.	BAUM	Gilles	x			
M.	BAUM	Marc			x	
Mme	BEISSEL	Simone	x			
M.	BENOY	François	x			
Mme	BERNARD	Djuna	x			
M.	BIANCALANA	Dan	x			
Mme	BURTON	Tess	x			
M.	CLEMENT	Sven			x	
Mme	CLOSENER	Francine	x			
M.	COLABIANCHI	Frank	x			
M.	CRUCHTEN	Yves	x			
M.	DI BARTOLOMEO	Mars	x			
M.	EICHER	Emile		x		
M.	EISCHEN	Félix		x		
Mme	EMPAIN	Stéphanie	x			
M.	ENGEL	Georges	x			
M.	ENGELEN	Jeff		x		
M.	ETGEN	Fernand	x			
M.	GALLES	Paul		x		
Mme	GARY	Chantal	x			
M.	GIBERYEN	Gast		x		
M.	GLODEN	Léon		x		
M.	GOERGEN	Marc			x	
M.	GRAAS	Gusty	x			
M.	HAAGEN	Claude	x			
M	HAHN	Max	x			
M.	HALSDORF	Jean-Marie		x		
M.	HANSEN	Marc	x			
Mme	HANSEN	Martine		x		
Mme	HARTMANN	Carole	x			
Mme	HEMMEN	Cécile	x			
Mme	HETTO-GAASCH	Françoise		x		
M.	KAES	Aly		x		
M.	KARTHEISER	Fernand		x		
M.	KNAFF	Pim	x			
M.	LAMBERTY	Claude	x			
M.	LIES	Marc		x		
Mme	LORSCHE	Josée	x			
M.	MARGUE	Charles	x			
M.	MISCHO	Georges		x		
Mme	MODERT	Octavie		x		
M.	MOSAR	Laurent		x		
Mme	MUTSCH	Lydia	x			
Mme	POLFER	Lydie	x			
M.	REDING	Roy		x		(ENGELEN Jeff)
Mme	REDING	Viviane		x		
M.	ROTH	Gilles		x		
M.	SCHANK	Marco		x		
M.	SPAUTZ	Marc		x		
M.	WAGNER	David			x	
M.	WILMES	Serge		x		(ROTH Gilles)
M.	WISELER	Claude		x		
M.	WOLTER	Michel		x		

	OUI	NON	ABST
Votes personnels	31	23	3
Votes par procuration	0	2	1
TOTAL	31	25	4

Le Président:

Le Secrétaire général:

Chambre des Députés

7607/10

N° 7607[10]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

* * *

DISPENSE DU SECOND VOTE CONSTITUTIONNEL PAR LE CONSEIL D'ETAT

(24.6.2020)

Le Conseil d'État,

appelé par dépêche du Président de la Chambre des députés du 22 juin 2020 à délibérer sur la question de dispense du second vote constitutionnel du

PROJET DE LOI

portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

qui a été adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 22 juin 2020 et dispensé du second vote constitutionnel ;

Vu ledit projet de loi et l'avis émis par le Conseil d'État en sa séance du 16 juin 2020 ;

se déclare d'accord

avec la Chambre des députés pour dispenser le projet de loi en question du second vote prévu par l'article 59 de la Constitution.

Ainsi décidé en séance publique à l'unanimité des 14 votants, le 24 juin 2020.

Pour le Secrétaire général,
L'attaché,
Michel MILLIM

La Présidente,
Agny DURDU

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

7607/11

N° 7607[11]

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

P R O J E T D E L O I

portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19

* * *

AVIS DE LA CHAMBRE DES METIERS

(17.6.2020)

Le projet de loi a pour objectif de prévoir, pour une durée d'un mois, une série de mesures sanitaires pour les activités économiques et celles accueillant un public afin de réduire au maximum le risque d'infection lié au Covid-19.

Si la Chambre des Métiers comprend la nécessité de faire perdurer au-delà de la fin de l'état de crise des mesures sanitaires dans certaines situations, elle estime que le projet de loi comporte des imprécisions sources d'insécurité juridique qu'il faudrait clarifier.

Au-delà de l'exigence de sécurité juridique, il est essentiel que les mesures sanitaires objet du projet de loi sous avis soient strictement encadrées, limitées et proportionnées au strict nécessaire, car ces mesures sont aussi des freins à la relance des activités économiques.

*

Par sa lettre du 2 juin 2020, Madame la Ministre de la Santé a bien voulu demander l'avis de la Chambre des Métiers au sujet du projet de loi repris sous rubrique et amendé les 5 et 11 juin 2020.

*

CONSIDERATIONS GENERALES

La crise sanitaire liée au virus Covid-19 a amené le pouvoir exécutif à déclarer l'état de crise par l'adoption du règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 à faire proroger cet état de crise par la Chambre des Députés par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise pour une durée de trois mois.

À l'écoulement des trois mois, à savoir le 24 juin 2020, le pouvoir exécutif ne sera plus autorisé à prendre de mesures d'urgence par voie réglementaire et les règlements grand-ducaux pris en vertu de l'état de crise cesseront leurs effets.[1]

Le projet de loi sous avis a pour objet de faire perdurer au-delà de la fin de l'état de crise, et pour une durée limitée à un mois, les exigences sanitaires rapportant aux activités économiques et aux activités accueillant un public.

Le projet de loi sous avis prévoit dans ce contexte d'interdire les contacts physiques dans le cadre des activités sportives et culturelles – sauf exceptions et sous réserve de respecter un « protocole de sécurité et de santé » – ; d'imposer certaines conditions à l'exploitation des restaurants et débits de boissons (mesures de distanciation des tables et de port du masque) ; de prescrire le port d'un masque

1 Suivant l'article 32 paragraphe 4 de la Constitution, alinéa 4, « *Tous les règlements pris en vertu de la présente disposition cessent leurs effets au plus tard à la fin de l'état de crise.* »

ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique pour les exposants et les visiteurs aux marchés, aux foires et salons organisés en plein air lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée ; de prescrire le port d'un masque dans les établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieurs sauf pour les mineurs de moins de six ans ; d'instaurer la possibilité de prévoir des mesures de désinfection de lieux ou de choses, en particulier pour le transport de personnes par voie terrestre, aérienne et fluviale.

Le projet de loi sous avis fixe des sanctions en cas d'infraction à ces mesures à l'encontre des commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables de l'exploitation des restaurants et débits de boissons.

La Chambre des Métiers relève que le projet de loi amendé comporte de nombreuses imprécisions sources d'insécurité juridique qu'il conviendrait de lever.

*

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Ad article 1er

La Chambre des Métiers estime que la formulation reprise ci-après procède d'une déclaration d'intention et qu'elle devrait être supprimée comme n'ayant pas d'effet normatif, à savoir l'objectif de la présente loi de « *prévenir et combattre la propagation du Covid-19, ainsi qu'à limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population en atténuant et en évitant la contagion ou le risque de contagion (...).* »

D'autres dispositions devraient en revanche faire l'objet d'une clarification, et en particulier la définition des activités économiques et des *activités accueillant un public* est très large, alors que le projet de loi ne vise concrètement que certaines activités :

Si la plupart des mesures mentionne l'exigence d'un « masque de protection » alors qu'une mesure mentionne l'exigence « d'un masque de protection ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche » : il faudrait, soit définir ce que recouvre la notion de « masque de protection », ou employer la même formulation à chaque fois afin d'éviter toute incertitude.

Ad article 2 (1)

Les contacts physiques dans le cadre des activités sportives et culturelles sont interdits, sauf pour les sportifs d'élite, respectivement les acteurs et les danseurs professionnels, sous réserve de respecter un « *protocole de sécurité et de santé* » soumis à un certain formalisme.

La Chambre des Métiers demande aux auteurs du projet de loi sous avis que soit précisé dans la loi les éléments constitutifs de ce « *protocole de sécurité et de santé.* »

Ad article 2 (2)

La Chambre des Métiers estime que la rédaction proposée, applicable aux « cantines d'entreprises », ne règle pas le lieu où les équipes de nuit vont pouvoir faire leur pause alors que les cantines d'entreprises devraient, suivant cette mesure, être fermées à partir de minuit.

Une seconde question est la distinction qui est faite entre les tables suivant qu'elles sont côte à côte où accolées : lorsque les tables sont côte à côte, elles doivent être à une distance de 1,5 mètres, alors qu'il n'y pas de contraintes si les tables sont mises ensemble.

La Chambre des Métiers estime que cette mesure risque de créer une différence de traitement injustifiée suivant la possibilité ou non d'accoler des tables.

Ad article 2 (5)

Le texte sous avis prévoit que des foires et salons, y compris les marchés, peuvent être organisés avec l'exigence suivante : « *Le port d'un masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique est obligatoire à tout moment pour les exposants et pour les visiteurs lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée. La distance de deux mètres ne s'applique pas entre personnes qui relèvent du même foyer.* »

La Chambre des Métiers se demande si l'exception des deux mètres de distanciation pour les personnes d'un même foyer entraine l'exception du port du masque ou du dispositif de protection

individuelle, et elle pose aussi la question de l'opportunité de l'exigence du masque ou du dispositif de protection individuelle alors que les foires, salons et marchés autorisés se situent en plein air.

Ad article 3. (1)

La Chambre des Métiers estime que le pouvoir du ministre ayant la Santé dans ses attributions d'ordonner des mesures de désinfection « *de lieux ou de choses* » devrait être mieux encadrer, et en particulier, que la notion de « chose » soit précisée alors qu'en droit civil la catégorie des choses est très vaste comme incluant aussi l'air ou l'eau.

Ad article 4. (1)

Le texte de loi sous avis prévoit que des amendes administratives peuvent être prononcées à l'encontre des « commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités dans les restaurants, bars, cafés débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, et les salons de consommation et tout autre lieu de restauration occasionnelle, y compris les cantines. »

L'amende administrative est d'un montant maximum de 4.000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum de l'amende est porté au double.

Cette rédaction est trop incertaine, notamment concernant la notion de « responsable des activités » alors qu'il conviendrait se référer à la notion juridique du droit d'établissement.

Concernant la responsabilité des professionnels vis-à-vis de clients ou de tiers, présents dans un lieu accueillant du public, qui ne respecteraient pas les consignes, le projet de loi sous avis devrait prévoir une exception à l'égard du professionnel qui dispose de la preuve que le tiers non-respectueux était informé de son obligation de respecter les mesures sanitaires en vigueur.

La Chambre des Métiers pose aussi la question de savoir selon quels critères le ministre entend apprécier la gravité des infractions et fixer la sévérité des amendes.

D'après le texte sous avis, le refus du « responsable de l'établissement concerné de se conformer immédiatement aux dispositions de l'article 2 » et d'obtempérer pourrait être sanctionné par la fermeture administrative de l'établissement concerné.

La Chambre des Métiers demande aux auteurs de préciser les éléments constitutifs d'une infraction susceptible d'une telle sanction et de circonscrire précisément les pouvoirs du ministre, à l'instar des pouvoirs du directeur de l'Inspection du travail et des mines, en matière de fermeture d'entreprise.

Suivant le projet de loi sous avis, les infractions sont constatées par « les officiers et agents de police judiciaire de la Police et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal qui ont la qualité d'officier de police judiciaire, ci-après désignés « agents de l'Administration des douanes et accises. »

La Chambre des Métiers souligne que les agents de Police ne doivent pas être assimilés aux « agents de l'Administration des douanes et accises ».

Il est enfin surprenant que les infractions à l'obligation de fermeture des discothèques (cf. art. 2. (4) du projet de loi sous avis) et à l'interdiction des foires et ne sont pas soumises à des sanctions.

Si la Chambre des Métiers comprend les impératifs liés à la crise sanitaire et l'urgence de prendre les textes de lois adéquats, elle invite les auteurs du projet de loi sous avis à lever les incertitudes relevées quand bien même les mesures sanitaires ne sont prévues que pour une durée d'un mois.

*

La Chambre des Métiers ne peut approuver le projet de loi lui soumis pour avis que sous la réserve expresse de la prise en considération de ses observations ci-avant formulées.

Luxembourg, le 17 juin 2020

Pour la Chambre des Métiers

Le Directeur Général,
Tom WIRION

Le Président,
Tom OBERWEIS

Entré à l'administration parlementaire le 30.6.2020

Impression: CTIE – Division Imprimés et Fournitures de bureau

22

Session ordinaire 2019-2020

PP/LW P.V. SASP 22

Commission de la Santé et des Sports

Procès-verbal de la réunion du 20 juin 2020

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments[1]
   - Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo
   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État[2]
   - Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo
   - Présentation et adoption d'un projet de rapport

3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Martine Hansen, remplaçant Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Carole Hartmann, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

M. François Benoy, observateur

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

M. Laurent Besch, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Françoise Hetto-Gaasch

[1] L'intitulé final du projet de loi sous rubrique se lit comme suit : « *Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments* »
[2] L'intitulé final du projet de loi sous rubrique se lit comme suit : « *Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19* »

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre la pandémie COVID-19 et modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Monsieur le Président-Rapporteur procède à la présentation du projet de rapport relatif au projet de loi sous rubrique.[3]

Il informe que l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg a émis un avis en date du 17 juin 2020 dont le résumé sera encore intégré dans le projet de rapport.

En outre, Monsieur le Président-Rapporteur annonce son intention de déposer, lors du vote du projet de loi sous rubrique prévu en date du 22 juin 2020, une motion visant à inviter le Gouvernement à élaborer, dans les meilleurs délais et selon les principes retenus dans le cadre des discussions autour du projet de loi sous rubrique, un projet de loi portant révision des articles 10 et 11 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé.

En effet, les deux commissions parlementaires ont constaté que les procédures de quarantaine et d'isolement, ainsi que l'hospitalisation forcée, telles que prévues par la loi précitée du 21 novembre 1980, ainsi que les modalités et délais de recours y prévus, méritent d'être revus à la lumière de l'évolution des principes en matière de sauvegarde des droits de la personne dans le cadre des procédures de justice.

Monsieur le Président-Rapporteur exprime l'espoir que ladite motion pourra être déposée au nom de tous les groupes et sensibilités politiques.

Par la suite, les membres de la commission parlementaire se penchent sur le projet de rapport.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) se réfère au commentaire de l'article 1er nouveau (article 2 ancien), point 5° nouveau (point 4° ancien), qui précise que « *le facteur temporel à prendre en considération pour déterminer la durée pendant laquelle une personne est considérée comme étant une personne à haut risque d'être infectée est celui qui correspond à la durée d'incubation maximale du virus, soit 14 jours pour le SARS-CoV-2.* ». L'orateur souhaite avoir des précisions sur la durée d'incubation de 14 jours qui, selon lui, risque d'avoir des répercussions sur la procédure de mise en quarantaine des personnes à haut risque d'être infectées. Il se demande si la durée de 14 jours n'est pas en contradiction avec la disposition à l'article 4 nouveau (article 5 ancien), paragraphe 1er.

[3] Des copies du projet de rapport ont été distribuées en amont de la réunion.

Monsieur Sven Clement (Piraten) se rallie aux questions soulevées par l'orateur précédent.

Le représentant du ministère de la Santé précise qu'il s'agit de la durée d'incubation du virus et non pas de celle pendant laquelle une personne infectée est tenue de renseigner la division de l'inspection sanitaire sur l'identité des personnes avec lesquelles elle a eu des contacts physiques.

Après discussion et dans un souci de clarté, il est décidé de supprimer les termes « *est celui qui* » dans la phrase précitée.

Suite à une question de Monsieur Claude Wiseler (CSV), il est convenu que la Direction de la santé mettra à la disposition des membres de la commission parlementaire un document de travail relatif aux délais appliqués dans le contexte du Covid-19, et ceci en amont du vote du projet de loi sous rubrique.

Les groupes politiques DP, LSAP et déi gréng (huit membres de la Commission de la Santé et des Sports) votent pour le projet de rapport sous rubrique.

Le groupe politique CSV et la sensibilité politique ADR (six membres) votent contre le projet de rapport.

La sensibilité politique déi Lénk (un membre) s'abstient.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19 et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Monsieur le Président-Rapporteur procède à la présentation du projet de rapport relatif au projet de loi sous rubrique.[4]

Il est informé que la Chambre des Métiers a émis un avis en date du 17 juin 2020 dont le résumé sera encore intégré dans le projet de rapport.

Les groupes politiques DP, LSAP et déi gréng (huit membres de la Commission de la Santé et des Sports) votent pour le projet de rapport sous rubrique.

Le groupe politique CSV et la sensibilité politique ADR (six membres) votent contre le projet de rapport.

La sensibilité politique déi Lénk (un membre) s'abstient.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

[4] Des copies du projet de rapport ont été distribuées en amont de la réunion.

19

Session ordinaire 2019-2020

PP,CL/LB

P.V. SASP 19
P.V. J 39

Commission de la Santé et des Sports

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 17 juin 2020 (9.00 heures)

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo
- Continuation des travaux

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo
- Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Claude Lamberty, remplaçant M. Gusty Graas, Mme Josée Lorsché, M. Claude Wiseler, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, remplaçant M. Marc Goergen, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, remplaçant M. Pim Knaff, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Fernand Etgen, M. Max Hahn, observateurs

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Dr Jean-Claude Schmit, directeur de la santé

Mme Véronique Bruck, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. François Benoy, M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, membres de la Commission de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports

M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Les membres des commissions parlementaires continuent l'examen de l'avis du Conseil d'État du 16 juin 2020 et procèdent au vote sur les différents articles sur base d'un tableau synoptique[1].

Le groupe politique CSV et la sensibilité politique ADR annoncent d'emblée leur intention de s'abstenir lors du vote sur les différents articles tels que modifiés suite à l'avis du Conseil d'État.

Intitulé

Il est convenu d'adapter l'intitulé du projet de loi suite à une observation d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 1er ancien

[1] Des copies du tableau synoptique et d'une proposition de texte concernant l'article 6 nouveau (article 7 ancien) sont distribuées séance tenante. Pour le détail de l'avis du Conseil d'État, il est renvoyé au procès-verbal de la réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice du 16 juin 2020.

Il est décidé de faire droit à l'avis du Conseil d'État et, partant, de procéder à la suppression de l'article 1er ancien et à la renumérotation des articles subséquents.

Article 1er nouveau (article 2 ancien)

Suite à une suggestion du Conseil d'État, il est convenu d'ajouter la définition de la notion de « *personne infectée* » et de remplacer, à chaque occurrence dans le projet de loi, la notion de « *personne infectée par le Covid-19* » par celle de « *personne infectée* ».

Au point 6° nouveau (point 5° ancien), la notion d'« *admission* » est remplacée par celle de « confinement forcé » et le terme « *hospitalisation* » est remplacé par celui de « *placement* », et ceci pour les raisons évoquées par le Conseil d'État dans son avis du 16 juin 2020.

Au point 7° nouveau (point 6° ancien) relatif à la définition de la notion de « *rassemblement* », les termes « *dans un lieu public* » sont remplacés par ceux de « *dans un lieu accessible au public* ».

La définition de la notion de « *foyer* » au point 7° ancien est supprimée.

En outre, il est convenu de préciser certains concepts dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports. À titre d'exemple, la notion de « *face à face* » sous-entend qu'une personne se trouve en majeure partie en face d'une autre personne. La notion d'« *environnement fermé* » suppose qu'une personne se trouve à l'intérieur d'un bâtiment ou de toute autre structure fermée.

La précision que le contact entre deux personnes peut être direct ou indirect est maintenue, alors que cette distinction correspond à la définition habituellement utilisée dans le monde médical. Un contact direct est celui qui existe lorsqu'une personne touche une autre, alors qu'un contact indirect correspond à la situation où une personne touche un objet préalablement touché par une autre personne.

Article 2 nouveau (article 3 ancien)

Madame la Ministre de la Santé se dit disposée à accepter la proposition de texte émise par le Conseil d'État qui vise à exempter les activités privées des restrictions prévues à l'article sous rubrique. Au vu de la situation épidémiologique actuelle, le Conseil d'État semble considérer comme disproportionné de soumettre les rassemblements à caractère privé à domicile à un régime restrictif. Ceci dit, il s'agit là d'une étape supplémentaire du déconfinement qui n'était pas envisagée par le ministère de la Santé et qui, partant, n'a pas encore été prise en compte dans les modélisations réalisées par l'Université du Luxembourg. Ceci est d'autant plus important que les rassemblements à caractère privé constituent un facteur important dans l'évaluation des risques.

Monsieur Claude Wiseler (CSV) invite Madame la Ministre de la Santé à mettre à la disposition des membres des commissions parlementaires l'ensemble des modélisations réalisées par l'Université du Luxembourg.

En réponse à une autre question de l'orateur précédent, Madame la Ministre de la Santé indique que le respect des restrictions imposées aux rassemblements à caractère privé en dehors du domicile peut être contrôlé par la Police grand-ducale.

Dans ce contexte, Monsieur Gilles Roth (CSV) se demande si les lieux de culte musulman sont considérés comme des rassemblements à caractère privé dans la mesure où ils sont réservés aux seuls membres de la communauté musulmane. Il est constaté qu'une telle pratique est non conforme à la Constitution.

En réponse à une question posée par Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV), il est précisé que le cas de figure d'une personne qui fait un discours relève de l'article 3 nouveau (article 4 ancien), paragraphe 1er.

Après discussion, il est convenu de reprendre la proposition de texte émise par le Conseil d'État.

Article 3 nouveau (article 4 ancien)

Il est décidé de reprendre les propositions de texte émises par le Conseil d'État (au paragraphe 1er, alinéa 2, le terme « *professionnel* » est remplacé par celui d'« *organisateur* »).

Monsieur Gilles Roth (CSV) demande des précisions sur la notion de « *foyer commun* ».

Le Conseil d'État recommande effectivement, à l'endroit de l'article 1er nouveau (article 2 ancien), d'utiliser les termes de « *personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun* », par analogie à la formulation figurant notamment à l'article 4 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. L'article 4, paragraphe 1er, de cette loi se lit comme suit :

> « *Sont présumées former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs.* »

Une discussion s'ensuit sur la définition exacte de cette notion et sur l'opportunité de la maintenir dans le texte de la loi en projet. La notion de « *foyer commun* » se réfère-t-elle seulement aux personnes ayant élu domicile à la même adresse ou à toutes les personnes qui cohabitent ?

En fin de compte, il est convenu de maintenir la notion de « *foyer commun* » et de préciser dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports que cette disposition vise une situation de fait et non pas une situation de droit.

Article 4 nouveau (article 5 ancien)

Monsieur le Président-Rapporteur demande aux membres des commissions parlementaires s'ils souhaitent reprendre la proposition de texte du Conseil d'État qui contient des listes détaillées à fournir par les personnes infectées et les personnes à haut risque d'être infectées dans le cadre des renseignements

à fournir au directeur de la santé ou s'ils préfèrent maintenir le libellé plus succinct tel qu'il ressort des amendements parlementaires du 11 juin 2020.

Monsieur Sven Clement (Piraten) propose d'insérer une troisième catégorie plus limitative de données concernant les personnes dont le résultat du test s'est avéré négatif.

Le directeur de la santé fait savoir qu'il peut accepter un traitement plus restrictif des données concernant les personnes dont le résultat du test s'est avéré négatif.

Monsieur Laurent Mosar (CSV) estime qu'il faudrait prévoir deux catégories de personnes, à savoir les personnes dont le résultat du test s'est avéré positif et les autres.

Dans sa réponse, le directeur de la santé souligne l'importance de maintenir la catégorie des personnes à haut risque d'être infectées qui n'ont pas encore été soumis à un test de dépistage ou dont le résultat du test n'est pas encore disponible. Il donne à considérer que, depuis le début de la pandémie, 22 pour cent des personnes identifiées grâce au traçage s'est révélé comme étant positif au virus SARS-CoV-2.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) demande des précisions sur le libellé du nouveau paragraphe 1er tel que proposé par le Conseil d'État.

Finalement, il est décidé d'amender le paragraphe 1er afin de préciser que les personnes à haut risque d'être infectées ne nécessitent pas de renseigner le directeur de la santé sur l'identité des personnes avec lesquelles ont eu des contacts physiques. En effet, la Direction de la santé ne procède pas au traçage des contacts auprès des personnes à haut risque d'être infectées, mais seulement auprès des personnes infectées.

À l'alinéa 1er du paragraphe 3, il est convenu de préciser les catégories de données à transmettre pour les personnes ayant eu un résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 négatif, alors qu'il ne s'agit pas des mêmes catégories de données que celles mentionnées au paragraphe 1er. En effet, la finalité de cette transmission n'est pas dans le traçage des contacts ou le suivi de l'état de santé de ces personnes, mais la communication est nécessaire pour permettre au directeur de la santé d'évaluer la participation des personnes aux tests proposés et recommandés dans le cadre des tests à grande échelle qui sont mis en place dans les différents secteurs d'activité pour des groupes représentatifs de personnes.

Vu la finalité de la transmission des données prévues au présent paragraphe, il échoit d'adapter l'alinéa 2 pour préciser que la durée des 72 heures s'applique exclusivement aux données des personnes ayant eu un résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 négatif dans le cadre d'un premier test. Pour les personnes en isolement qui ont un résultat négatif après un premier test positif et pour les personnes en quarantaine qui ont un résultat négatif lors du test effectué à partir du cinquième jour, la durée des trois mois telle que prévue à l'article 8 nouveau (article 9 ancien), paragraphe 5, est applicable.

Il est encore convenu d'adapter le nouveau paragraphe 3 de l'article sous rubrique en précisant que les professionnels de santé visés dans cette loi transmettent au directeur de la santé ou à son délégué les nom, prénoms,

sexe, numéro d'identification ou date de naissance ainsi que la commune de résidence ou l'adresse des personnes dont le résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 a été négatif. Les données de ces personnes sont anonymisées par le directeur de la santé à l'issue d'une durée de 72 heures après leur réception.

En ce qui concerne le nouveau paragraphe 4, Monsieur Sven Clement (Piraten) juge peu opportun de prévoir un accès pour le directeur de la santé aux données d'affiliation du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS).

Le directeur de la santé souligne que les données susmentionnées présentent l'avantage de renseigner sur le secteur d'activité de la personne concernée. Une telle information s'avère important au cas où un foyer d'infection serait détecté dans un secteur d'activité donné.

Dans le même ordre d'idées, Monsieur Marc Baum (déi Lénk) constate que seule la banque de données du CCSS permet de donner accès aux données concernant les travailleurs frontaliers.

En fin de compte, il est convenu d'apporter des précisions sur l'accès aux données d'affiliation du CCSS dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

Article 5 nouveau (article 6 ancien)

La question est posée si les membres de famille d'une personne à haut risque d'être infectée ou les collègues partageant le même bureau avec une telle personne sont également mis en quarantaine.

Madame la Ministre de la Santé précise que seule la personne ayant eu un contact direct avec une personne infectée est mise en quarantaine et est dès lors tenue de s'isoler par rapport aux autres membres de famille. Au cas où le lieu d'habitation ne permet pas de procéder à une mise à l'écart, la division de l'inspection sanitaire s'efforce de trouver une autre solution, par exemple la location d'une chambre d'hôtel. En revanche, les membres de famille d'une personne à haut risque d'être infectée ne sont pas mises en quarantaine de façon automatique. Le même constat vaut pour les collègues de bureau.

Après discussion, il est décidé de reprendre les propositions de texte émises par le Conseil d'État. Dans un souci de meilleure lisibilité, des virgules seront insérées à l'endroit des points 1° et 2° du paragraphe 1er.

Suite aux suggestions de plusieurs orateurs, il est encore convenu de préciser la procédure de la mise en quarantaine et le concept d'« *interdiction de sortie* » dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports et d'y clarifier les questions soulevées par le Conseil d'État.

Article 6 nouveau (article 7 ancien)

Suite à la discussion menée lors de la réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice du 16 juin 2020, le ministère de la Justice a élaboré une proposition de texte qui inclut le principe du contradictoire ainsi que la possibilité d'interjeter appel devant un autre juge que celui ayant pris la première décision.

Madame la Ministre de la Justice procède à la présentation de cette proposition qui vise à amender le libellé proposé par le Conseil d'État et qui se lit comme suit :

« ***Art. 7. (1)*** *Si la personne infectée présente, à sa résidence effective ou à un autre lieu d'habitation à désigner par elle, un danger pour la santé d'autrui et qu'elle s'oppose à être hébergée dans un autre lieu approprié et équipé au sens de l'article* ~~***6***~~ ***5****, paragraphe 2, le président du tribunal d'arrondissement du lieu du domicile sinon de la résidence de la personne concernée peut décider par voie d'ordonnance le confinement forcé de la personne infectée dans un établissement hospitalier ou dans une autre institution, un établissement ou une structure appropriés et équipés, pour une durée maximale de la durée de l'ordonnance d'isolement restant à exécuter.*

*Le président du tribunal d'arrondissement est saisi par requête motivée****, adressée par lettre recommandée avec accusé de réception, par télécopie ou par courrier électronique,*** *du directeur de la santé proposant un établissement hospitalier ou une autre institution, un établissement ou une structure appropriés et équipés. La requête est accompagnée d'un certificat médical établissant le diagnostic d'infection.*

La personne concernée est convoquée devant le président du tribunal d'arrondissement ou son délégué dans un délai de vingt-quatre heures.

La convocation est notifiée par la Police grand-ducale.

Le président du tribunal d'arrondissement peut s'entourer de tous autres renseignements utiles.

~~***Il statue dans les vingt-quatre heures de la saisine par ordonnance qui détermine la mesure de confinement forcé et qui mentionne la nature, les motifs de la mesure et sa durée.***~~

Il siège comme juge du fond dans les formes du référé et statue dans les vingt-quatre heures de l'audience.

*L****'es*** ~~***s***~~ *ordonnance****s*** ~~***s***~~ *du président du tribunal d'arrondissement* ***ou de son délégué est provisoirement exécutoire. Elle*** ~~***sont***~~ ***est*** *communiquée****s*** ~~***s***~~ *au procureur d'État et notifiée****s*** ~~***s***~~ *à la personne concernée par la Police grand-ducale* ***requise à cet effet par le procureur d'État****.*

*Le président du tribunal d'arrondissement peut à tout moment rabattre ou modifier son ordonnance, soit d'office, soit à la demande de la personne concernée, du procureur d'État ou du directeur de la santé****, en statuant comme juge du fond dans les formes du référé****. S'il statue à la demande de la personne concernée ou du directeur de la santé, il rend l'ordonnance dans les vingt-quatre heures de la demande.*

Aux fins de l'exécution de l'ordonnance, le directeur de la santé a le droit de requérir directement la force publique.

~~***L'appel contre les ordonnances est exclu.***~~

(2) Les ordonnances du président du tribunal d'arrondissement sont susceptibles d'appel par la personne concernée [,par le directeur de la santé ou par le procureur d'État] dans un délai de quarante-huit heures suivant la notification de l'ordonnance par la Police grand-ducale.

La procédure prévue à l'alinéa 8 du paragraphe précédent est suspendue jusqu'à décision sur le fond en l'instance d'appel.

L'appel est formé par requête écrite motivée adressée par lettre recommandée avec accusé de réception, par télécopie ou par courrier électronique au président de la Cour supérieure de justice. Le président de la Cour supérieure de justice ou son délégué statue comme juge du fond dans les vingt-quatre heures de la saisine par ordonnance motivée.

Le président de la Cour supérieure de justice ou son délégué peut s'entourer de tous autres renseignements utiles.

L'ordonnance du président du tribunal d'arrondissement est communiquée au procureur général d'État et notifiée à la personne par la Police grand-ducale requise à cet effet par le procureur général d'État. »

Suite aux observations émises par le Parquet général, le Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et le Parquet du tribunal d'arrondissement de Diekirch dans leurs avis respectifs des 5 juin 2020, 4 juin 2020 et 8 juin 2020, il est encore proposé de supprimer les références au procureur d'État dans la proposition de texte susmentionnée.

Madame la Ministre de la Santé se rallie à la proposition de texte élaborée par le ministère de la Justice, tout en suggérant d'ajouter le bout de phrase « *à partir du dépôt de la requête* » à la fin de l'alinéa 3 du paragraphe 1er. En outre, il faut faire en sorte que la personne visée par la mesure de confinement forcé puisse soit comparaître en personne, pourvu d'un équipement de protection spécifiquement prévu et mis à disposition par le ministère de la Santé, soit se faire représenter par un avocat. Au paragraphe 2, alinéa 1er, la Ministre de la Santé précise que ce n'est pas le directeur de la santé, mais l'État qui peut faire appel contre l'ordonnance du président du tribunal d'arrondissement.

Monsieur Gilles Roth (CSV) confirme que le directeur de la santé ne peut pas interjeter appel. L'orateur se demande si le Parquet ne doit pas être représenté d'office dans chaque affaire qui concerne l'état d'une personne, conformément au Nouveau Code de procédure civile.

Madame la Ministre de la Justice est d'accord avec cette interprétation et propose de maintenir les références au procureur d'État dans le texte.

Monsieur Sven Clement (Piraten) demande des précisions sur le contenu de la requête d'appel en renvoyant à l'article 11, alinéa 6, de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé qui se lit comme suit :

« *L'appel est déclaré par voie de simple lettre, signée par le malade interné, par son fondé de pouvoir ou par la personne qui a sur lui le droit de garde, à adresser au président de la cour supérieure de justice.* »

En guise de réponse, Madame la Ministre de la Justice réitère sa proposition de préciser que l'appel est formé par une requête écrite motivée.

Monsieur Laurent Mosar (CSV) propose de prévoir également, par analogie, une procédure d'appel pour les décisions administratives concernant les mesures de mise en isolement et de mise en quarantaine visées à l'article 5 nouveau (article 6 ancien).

Madame la Ministre de la Santé précise que l'introduction d'une procédure d'appel pour les décisions administratives visées à l'article 5 nouveau (article 6 ancien) n'est pas susceptible d'apporter une valeur ajoutée, étant donné que le non-respect de ces dispositions n'est pas punissable.

En outre, l'orateur précédent s'interroge sur l'opportunité de maintenir la compétence du directeur de la santé dans la procédure de rabattement et sur la valeur ajoutée d'une telle procédure étant donné l'introduction de la procédure d'appel.

Madame la Ministre de la Justice précise dans ce contexte que le procureur d'État a la possibilité d'interjeter appel et de défendre l'intérêt public.

Après discussion, il est convenu de saisir le Conseil d'État de la proposition de texte préparée par le ministère de la Justice. À cette fin, une proposition de texte consolidée sera soumise aux membres des commissions parlementaires en vue d'une réunion jointe des commissions parlementaires prévue le même jour à 13.45 heures.

Article 7 nouveau (article 8 ancien)

Il est convenu de maintenir l'article sous rubrique.

Article 8 nouveau (article 9 ancien)

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) réitère ses réticences quant au paragraphe 1er, alinéa 2, point 4°, qui prévoit la mise à disposition des données des personnes infectées et des personnes à haut risque d'être infectées aux autorités de santé européennes ou internationales.

Le directeur de la santé précise dans sa réponse que la Direction de la santé ne communique pas des données nominatives à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), mais seulement des données anonymisées.

Il est convenu d'apporter une précision dans ce sens au texte tel que proposé par le Conseil d'État.

Monsieur Gilles Roth (CSV) s'interroge sur l'opportunité de prévoir, au paragraphe 4, que « *[l]es personnes infectées ou à haut risque d'être infectées ne peuvent pas s'opposer au traitement de leurs données dans le système d'information visé au présent article tant qu'elles ne peuvent pas se prévaloir du résultat d'un test négatif au Covid-19* ». Il redoute que ces données ne

puissent être transmises aux autorités sanitaires européennes ou internationales.

À cet égard, la représentante du ministère de la Santé renvoie au paragraphe 3 qui prévoit que « *[s]euls les médecins et professionnels de la santé, nommément désignés par le directeur de la santé, sont autorisés à accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées* ».

Une discussion s'ensuit sur le sort réservé aux données des personnes à haut risque d'être infectées.

Le directeur de la santé rappelle la procédure appliquée à cet égard.

Article 9 nouveau (article 8 ancien)

Sans commentaire.

Article 11 ancien

Il est convenu de procéder à la suppression de l'article 11 ancien et à la renumérotation des articles subséquents.

Article 10 nouveau (article 12 ancien)

Sans commentaire.

Article 11 nouveau (article 13 ancien)

Sans commentaire.

*

Une lettre d'amendements sera préparée sur base de l'échange de vues mené par les commissions parlementaires. Il est convenu de faire adopter les propositions d'amendement lors d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice qui devrait débuter le même jour à 13.45 heures.

En outre, il est décidé de reprendre la majorité des observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Les membres des commissions parlementaires procèdent à l'examen de l'avis que le Conseil d'État a rendu le 16 juin 2020.

Le groupe politique CSV et la sensibilité politique ADR annoncent d'emblée leur intention de s'abstenir lors du vote sur les différents articles tels que modifiés suite à l'avis du Conseil d'État.

Intitulé

Il est convenu d'adapter l'intitulé du projet de loi suite à une observation d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 1er

Le Conseil d'État constate que l'article 1er est dépourvu de valeur normative et est dès lors à omettre. Contrairement à ce qui est indiqué dans le commentaire, il ne détermine pas le cadre juridique du dispositif prévu, mais fixe son objectif et fournit une justification des mesures prévues. Ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi et n'ont pas à être rappelées dans un article introductif.

Article 2

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er vise, dans ses deux premiers alinéas, les activités sportives et, dans un troisième alinéa, les activités culturelles. Le Conseil d'État propose de traiter ces dernières dans un paragraphe séparé, qui devient le paragraphe 2. La nouvelle numérotation des paragraphes de l'article sous examen devra aussi être reflétée à l'article 4.

Pour ce qui est de l'alinéa 1er, les termes « *les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits* » sont à comprendre, d'une part, comme interdisant les activités sportives dans lesquelles un contact physique ne peut être évité, comme le football, le rugby et les arts martiaux, et, d'autre part, comme autorisant les activités sportives dans l'exercice desquelles aucun contact physique n'a lieu, comme le tennis, l'athlétisme ou le golf.

Les alinéas 1er et 2 prévoient deux exceptions à ce principe, l'une pour les « *sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois* » et l'autre pour les « *activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions* ».

Le Conseil d'État comprend, à la lecture de l'alinéa 2, que le protocole de sécurité et de santé visé à l'alinéa 1er s'applique aussi aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'insertion d'un tel protocole de sécurité et de santé à approuver par le ministre dans une disposition légale. En effet, par le biais de ce protocole, les fédérations sportives agréées se voient conférer un pouvoir réglementaire qui est réservé par les articles 32, paragraphe 3, et 36 de la Constitution au seul Grand-Duc. Les fédérations sportives ne constituent ni une profession réglementée au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution ni un établissement public au sens de l'article 108*bis* de la Constitution.

Il y a lieu d'omettre la référence aux protocoles adoptés par les fédérations sportives agréées et qui seraient approuvés par le ministre. L'organisation du secteur du sport d'élite n'interdit pas l'adoption par les fédérations de règles sanitaires, même si ces dernières ne sont pas prévues dans la loi et ne sont pas soumises à approbation ministérielle.

En ce qui concerne le Sportslycée, qui dépend du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, la dérogation à l'interdiction de contacts physiques prévue dans le dispositif sous examen n'interdit pas au ministre compétent d'émettre à l'adresse du directeur du Sportslycée une instruction sur les règles de sécurité et de santé à respecter dans cet établissement d'enseignement.

Le paragraphe 1er se lira comme suit :

> « *(1) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits, sauf pour les sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité olympique et sportif luxembourgeois.*
>
> *L'exception visée à l'alinéa 1er s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.* »

Le dernier alinéa du paragraphe 1er, que le Conseil d'État propose de déplacer dans un nouveau paragraphe 2, concerne les « *contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles* ». L'exception à l'interdiction ne vise que les acteurs professionnels et les danseurs professionnels. Ainsi, des contacts physiques dans les pièces de théâtre et spectacles de danse ainsi que dans les films auxquels participent des acteurs ou danseurs professionnels et des non-professionnels, par exemple dans des rôles secondaires ou de figuration, restent interdits, sauf si les contacts physiques restent limités aux professionnels.

Pour les mêmes raisons que celles avancées à l'endroit du paragraphe 1er, alinéa 1er, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la référence au protocole de sécurité et de santé mentionné à l'alinéa 3. Même si certains établissements culturels relèvent de l'article 108*bis* de la Constitution, un pouvoir réglementaire ne peut leur être attribué que dans le respect du principe de spécialité qui gouverne leurs activités.

Le Conseil d'État propose de simplifier la rédaction de cette disposition de la manière suivante :

> « *Les contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles sont interdits, sauf pour les acteurs professionnels de théâtre et de film ainsi que pour les danseurs professionnels, sous réserve du respect des règles de prévention dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 à fixer par règlement grand-ducal qui peut imposer des règles sanitaires, de dépistage, de distanciation et de désinfection.* »

Dans la mesure où la matière relève de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, en ce que les activités rémunérées des professionnels visés sont affectés, le texte proposé rencontre les exigences posées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Paragraphe 2 (paragraphe 3 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 2 a trait aux restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, tout lieu de restauration occasionnelle et cantines d'entreprise.

Le Conseil d'État propose d'étendre le dispositif à toutes les cantines et à ne pas le limiter aux seules cantines d'entreprise et propose de compléter le début de l'alinéa 1er ainsi :

> « *Les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines […]* »

La Haute Corporation recommande de rédiger l'alinéa 2 de la manière suivante :

> « *L'alinéa 1er s'applique à l'intérieur des établissements et sur leurs terrasses.* »

Le Conseil d'État propose d'insérer au point 4° de l'alinéa 1er une définition du « *masque* » reprise de l'article 2, point 8°, du projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19), avisé en date de ce jour. Le point 4° se lira comme suit :

> « *4° le port d'un masque de protection ou tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique, ci-après le « masque », est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table* ».

Paragraphe 4 (paragraphe 5 selon le Conseil d'État)[2]

Ce paragraphe vise la fermeture des discothèques. Le Conseil d'État propose de supprimer les termes « *au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés* ». En effet, le point 136 de l'annexe du règlement grand-ducal du 7 mars 2019 modifiant 1° le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés ; 2° le règlement grand-ducal du 26 juillet 1999 fixant les prescriptions générales pour les garages et parkings couverts pouvant recevoir entre 5 et 20 véhicules en matière d'établissements classés, mentionne les « *discothèques* » sans autre précision.

Paragraphe 5 (paragraphe 6 selon le Conseil d'État)[3]

Les foires et salons sont interdits lorsqu'ils sont organisés dans un établissement fermé. Ils peuvent être organisés en plein air. Le Conseil d'État propose d'inclure la première phrase de l'alinéa 2 à l'alinéa 1er, qui se lira comme suit :

> « *Les foires et salons sont interdits, sauf s'ils sont organisés en plein air.* »

Le Conseil d'État relève que l'alinéa 2 vise « *le port du masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique* », alors que les autres dispositions de la loi en projet ne mentionnent

[2] À noter qu'une erreur de renumérotation s'est glissée dans la lettre d'amendements du 11 juin 2020. Partant, il devrait s'agir du paragraphe 3 (4 selon le Conseil d'État).
[3] Pour la raison évoquée ci-avant, il devrait s'agir du paragraphe 4 (5 selon le Conseil d'État).

que le port d'un masque. Au regard de la définition du masque insérée au paragraphe 2, alinéa 1er, le Conseil d'État propose de supprimer les termes « *ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique* » et de ne faire mention que de l'expression « *le port du masque* ».

Paragraphe 6 (paragraphe 7 selon le Conseil d'État)[4]

Au paragraphe 6 relatif aux « *établissements offrant des activités pour favoriser le bien-être des personnes* », le Conseil d'État propose d'écrire qu'il s'agit des « *établissements dans lesquels sont proposées des activités [...]* ». La notion d'« *établissement* » doit être comprise comme visant le lieu où ces activités sont offertes.

Paragraphe 7 (paragraphe 8 selon le Conseil d'État)[5]

Le Conseil d'État comprend que les activités de jeux mentionnées dans ce paragraphe ne visent pas des activités sportives qui sont visées au paragraphe 2. En outre, comment établir la notion d'« *activité principale* » ? Pour la même raison que celle mentionnée au paragraphe 6, le Conseil d'État propose de rédiger le paragraphe 7 comme suit :

> « *(7) Dans les établissements proposant des activités de jeux à l'intérieur, le port du masque est obligatoire pour toute personne à partir de six ans.* »

Article 3

Le paragraphe 1er vise les « *moyens de transports de personnes et des marchandises* ». Le Conseil d'État constate que les auteurs de la loi en projet précisent à cet égard que « *sont visées [lire : visés] les moyens de transport publics* ». Il y a dès lors lieu de le préciser et de viser « *les moyens collectifs de transport de personnes* », termes utilisés à l'article 563, point 10°, du Code pénal, dans la mesure où le dispositif, tel que rédigé, englobe les voitures personnelles.

Peuvent être imposées « *des mesures de désinfection et de désinfestation* ». Ce dernier terme pourrait induire en erreur et le Conseil d'État propose de ne viser que les mesures de désinfection. D'un autre côté, ne faudrait-il pas non plus élargir le dispositif pour viser d'autres mesures de protection qui pourraient être imposées notamment dans le cadre de moyens collectifs de transport de personnes, comme le port du masque par le chauffeur ou une configuration spéciale de l'intérieur du bus, du tram ou de la voiture de train ?

Le paragraphe 1er vise les « *lieux* » et les « *choses* » et « *en particulier* » les moyens de transport. Partant, le ministre ayant la Santé dans ses attributions pourrait imposer des mesures de désinfection à tout lieu et à toute chose et non seulement à l'intérieur des moyens de transport.

L'article 3, paragraphe 1er, investit le ministre ayant la Santé dans ses attributions d'un pouvoir de nature réglementaire en vue de fixer des mesures de désinfection. Ce dispositif est contraire aux articles 32, paragraphe 3, et 36 de la Constitution, qui réservent le pouvoir d'exécuter les lois au Grand-

[4] Il devrait s'agir du paragraphe 5 (6 selon le Conseil d'État).
[5] Il devrait s'agir du paragraphe 6 (7 selon le Conseil d'État).

Duc[6]. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 3, paragraphe 1er, et demande que cette disposition soit libellée de la manière suivante :

> « *Des mesures de désinfection des moyens collectifs de transport de personnes et des moyens de transport de marchandises en vue de lutter contre la pandémie Covid-19, les moyens à mettre en œuvre et leur fréquence sont fixés par règlement grand-ducal.* »

Le texte proposé rencontre les exigences posées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, au regard de l'atteinte à la liberté de commerce des opérateurs.

Le paragraphe 2 est superflu. S'il devait être maintenu, le Conseil d'État relève que la notion de « *prestataire* » serait difficile à cerner. Il note que les dispositions de l'article 3 ne sont pas sanctionnées au titre de l'article 4.

Article 4

L'article sous examen établit un mécanisme de sanctions en cas d'inobservation par les professionnels concernés des mesures prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°.

Le Conseil d'État relève qu'est institué, au paragraphe 1er, un régime de sanctions administratives alors que le projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) prévoit un système de sanctions pénales. Même si cette dualité de régimes peut, à priori, surprendre, le Conseil d'État peut suivre le choix des auteurs. En effet, le dispositif prévu touche des opérateurs économiques pour lesquels des sanctions administratives sont plus adaptées que des sanctions pénales. Surtout, le régime des sanctions administratives permet de prononcer des mesures de fermeture immédiate de l'établissement, procédure difficile à transposer dans un régime de sanctions pénales. Le Conseil d'État relève que des mesures de fermeture immédiate de l'établissement existent également dans d'autres matières.

Le paragraphe 1er prévoit, à l'alinéa 2, que les infractions sont constatées et recherchées par les officiers et agents de police judiciaire de la Police et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal qui ont la qualité d'officier de police judiciaire. Le Conseil d'État est d'avis que l'exigence de l'intervention des officiers de police ne saurait être prévue en matière administrative. L'institution de l'officier de police judiciaire est propre à la procédure pénale et les prérogatives particulières que le Code de procédure pénale confère aux officiers de police judiciaire sont limitées à la recherche et à la constatation des infractions pénales. Dans l'exercice de ses fonctions, les officiers de police judiciaire agissent sous la direction du procureur d'État (article 9 du Code de procédure pénale) et sont soumis à la surveillance du procureur général d'État (article 15-2 du Code de procédure pénale). Le système prévu aboutit à un double régime de direction et de contrôle, source de conflits de compétence. La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est conçue dans la logique de la distinction fondamentale entre les missions de police administrative et les missions de police judiciaire et prévoit, à l'article 4, que les missions de police

[6] Arrêt n° 4/98 de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 1998.

administrative sont exercées par les officiers de police administrative et les agents de police administrative. Les agents de police administrative constatent les faits dans des rapports et ne dressent pas procès-verbal au sens du Code de procédure pénale. D'autres lois sectorielles prévoyant des sanctions administratives ne contiennent pas non plus de référence aux officiers de police judiciaire. Le concept de procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire est propre à la procédure pénale et revêt une signification particulière dans le procès pénal en relation avec la preuve de l'infraction qu'il appartient au ministère public d'apporter. Le recours à ce concept n'est pas adapté aux procédures administratives répondant à une logique procédurale différente.

L'attribution de compétences aux officiers de police judiciaire dans l'exercice de missions de police administrative est incohérente avec la différenciation entre les deux missions de police obéissant chacune à des règles juridiques différentes. Le dispositif sous examen est incohérent avec les autres lois conçues dans le respect de cette différenciation. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande que l'alinéa 2 se lise comme suit :

> « *Les infractions à la loi sont constatées par les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal. La constatation fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom du fonctionnaire qui y a procédé, le jour et l'heure du constat, les nom, prénom et adresse de la personne ou des personnes ayant commis l'infraction, ainsi que toutes autres déclarations que ces personnes désirent faire acter.* »

Les alinéas 3 et 4 du paragraphe 1er n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 2 prévoit que les agents de la Police grand-ducale ou les agents de l'Administration des douanes et accises peuvent donner injonction au responsable de l'établissement concerné de se conformer à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, et que, en cas de refus d'y obtempérer, le ministre procède à la fermeture de l'établissement.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la formulation du texte qui pourrait être lu en ce sens que le ministre a l'obligation de procéder à la fermeture sur la base d'une sorte de compétence liée. Il serait plus logique et cohérent avec d'autres dispositifs sectoriels de prévoir que le ministre « *peut* » procéder à la fermeture de l'établissement.

Le Conseil d'État propose la formulation suivante du paragraphe 2 qui, outre d'omettre le concept d'injonction, comporte encore certaines précisions et évite des redites :

> « *(2) Les fonctionnaires qui constatent une infraction adressent au responsable de l'établissement concerné une injonction au respect des dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°. Cette injonction, de même que l'accord ou le refus du responsable de l'établissement de se conformer à la loi sont mentionnés au rapport. En cas de refus de se conformer, le ministre peut procéder à la fermeture administrative de l'établissement concerné. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité économique concernée, applicables en vertu de la présente loi, cessent leur effet.* »

Les paragraphes 3, 4 et 5 n'appellent pas d'observation.

Article 5

Le Conseil d'État propose de rédiger l'article sous examen de la manière suivante :

> « ***Art. 5.*** *Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.*
>
> *Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.* »

Article 6

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

*

Il est décidé de reprendre l'ensemble des propositions de texte et des observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

39

Session ordinaire 2019-2020

PP,CL/LB

P.V. SASP 19
P.V. J 39

Commission de la Santé et des Sports

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 17 juin 2020 (9.00 heures)

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo
- Continuation des travaux

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo
- Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Claude Lamberty, remplaçant M. Gusty Graas, Mme Josée Lorsché, M. Claude Wiseler, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. Dan Biancalana, M. Sven Clement, remplaçant M. Marc Goergen, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, remplaçant M. Pim Knaff, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

M. Fernand Etgen, M. Max Hahn, observateurs

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Dr Jean-Claude Schmit, directeur de la santé

Mme Véronique Bruck, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. François Benoy, M. Marc Goergen, M. Pim Knaff, Mme Octavie Modert, membres de la Commission de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports

M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Les membres des commissions parlementaires continuent l'examen de l'avis du Conseil d'État du 16 juin 2020 et procèdent au vote sur les différents articles sur base d'un tableau synoptique[1].

Le groupe politique CSV et la sensibilité politique ADR annoncent d'emblée leur intention de s'abstenir lors du vote sur les différents articles tels que modifiés suite à l'avis du Conseil d'État.

Intitulé

Il est convenu d'adapter l'intitulé du projet de loi suite à une observation d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 1er ancien

[1] Des copies du tableau synoptique et d'une proposition de texte concernant l'article 6 nouveau (article 7 ancien) sont distribuées séance tenante. Pour le détail de l'avis du Conseil d'État, il est renvoyé au procès-verbal de la réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice du 16 juin 2020.

Il est décidé de faire droit à l'avis du Conseil d'État et, partant, de procéder à la suppression de l'article 1er ancien et à la renumérotation des articles subséquents.

Article 1er nouveau (article 2 ancien)

Suite à une suggestion du Conseil d'État, il est convenu d'ajouter la définition de la notion de « *personne infectée* » et de remplacer, à chaque occurrence dans le projet de loi, la notion de « *personne infectée par le Covid-19* » par celle de « *personne infectée* ».

Au point 6° nouveau (point 5° ancien), la notion d'« *admission* » est remplacée par celle de « confinement forcé » et le terme « *hospitalisation* » est remplacé par celui de « *placement* », et ceci pour les raisons évoquées par le Conseil d'État dans son avis du 16 juin 2020.

Au point 7° nouveau (point 6° ancien) relatif à la définition de la notion de « *rassemblement* », les termes « *dans un lieu public* » sont remplacés par ceux de « *dans un lieu accessible au public* ».

La définition de la notion de « *foyer* » au point 7° ancien est supprimée.

En outre, il est convenu de préciser certains concepts dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports. À titre d'exemple, la notion de « *face à face* » sous-entend qu'une personne se trouve en majeure partie en face d'une autre personne. La notion d'« *environnement fermé* » suppose qu'une personne se trouve à l'intérieur d'un bâtiment ou de toute autre structure fermée.

La précision que le contact entre deux personnes peut être direct ou indirect est maintenue, alors que cette distinction correspond à la définition habituellement utilisée dans le monde médical. Un contact direct est celui qui existe lorsqu'une personne touche une autre, alors qu'un contact indirect correspond à la situation où une personne touche un objet préalablement touché par une autre personne.

Article 2 nouveau (article 3 ancien)

Madame la Ministre de la Santé se dit disposée à accepter la proposition de texte émise par le Conseil d'État qui vise à exempter les activités privées des restrictions prévues à l'article sous rubrique. Au vu de la situation épidémiologique actuelle, le Conseil d'État semble considérer comme disproportionné de soumettre les rassemblements à caractère privé à domicile à un régime restrictif. Ceci dit, il s'agit là d'une étape supplémentaire du déconfinement qui n'était pas envisagée par le ministère de la Santé et qui, partant, n'a pas encore été prise en compte dans les modélisations réalisées par l'Université du Luxembourg. Ceci est d'autant plus important que les rassemblements à caractère privé constituent un facteur important dans l'évaluation des risques.

Monsieur Claude Wiseler (CSV) invite Madame la Ministre de la Santé à mettre à la disposition des membres des commissions parlementaires l'ensemble des modélisations réalisées par l'Université du Luxembourg.

En réponse à une autre question de l'orateur précédent, Madame la Ministre de la Santé indique que le respect des restrictions imposées aux rassemblements à caractère privé en dehors du domicile peut être contrôlé par la Police grand-ducale.

Dans ce contexte, Monsieur Gilles Roth (CSV) se demande si les lieux de culte musulman sont considérés comme des rassemblements à caractère privé dans la mesure où ils sont réservés aux seuls membres de la communauté musulmane. Il est constaté qu'une telle pratique est non conforme à la Constitution.

En réponse à une question posée par Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV), il est précisé que le cas de figure d'une personne qui fait un discours relève de l'article 3 nouveau (article 4 ancien), paragraphe 1er.

Après discussion, il est convenu de reprendre la proposition de texte émise par le Conseil d'État.

Article 3 nouveau (article 4 ancien)

Il est décidé de reprendre les propositions de texte émises par le Conseil d'État (au paragraphe 1er, alinéa 2, le terme « *professionnel* » est remplacé par celui d'« *organisateur* »).

Monsieur Gilles Roth (CSV) demande des précisions sur la notion de « *foyer commun* ».

Le Conseil d'État recommande effectivement, à l'endroit de l'article 1er nouveau (article 2 ancien), d'utiliser les termes de « *personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun* », par analogie à la formulation figurant notamment à l'article 4 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale. L'article 4, paragraphe 1er, de cette loi se lit comme suit :

> « *Sont présumées former une communauté domestique toutes les personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun, dont il faut admettre qu'elles disposent d'un budget commun et qui ne peuvent fournir les preuves matérielles qu'elles résident ailleurs.* »

Une discussion s'ensuit sur la définition exacte de cette notion et sur l'opportunité de la maintenir dans le texte de la loi en projet. La notion de « *foyer commun* » se réfère-t-elle seulement aux personnes ayant élu domicile à la même adresse ou à toutes les personnes qui cohabitent ?

En fin de compte, il est convenu de maintenir la notion de « *foyer commun* » et de préciser dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports que cette disposition vise une situation de fait et non pas une situation de droit.

Article 4 nouveau (article 5 ancien)

Monsieur le Président-Rapporteur demande aux membres des commissions parlementaires s'ils souhaitent reprendre la proposition de texte du Conseil d'État qui contient des listes détaillées à fournir par les personnes infectées et les personnes à haut risque d'être infectées dans le cadre des renseignements

à fournir au directeur de la santé ou s'ils préfèrent maintenir le libellé plus succinct tel qu'il ressort des amendements parlementaires du 11 juin 2020.

Monsieur Sven Clement (Piraten) propose d'insérer une troisième catégorie plus limitative de données concernant les personnes dont le résultat du test s'est avéré négatif.

Le directeur de la santé fait savoir qu'il peut accepter un traitement plus restrictif des données concernant les personnes dont le résultat du test s'est avéré négatif.

Monsieur Laurent Mosar (CSV) estime qu'il faudrait prévoir deux catégories de personnes, à savoir les personnes dont le résultat du test s'est avéré positif et les autres.

Dans sa réponse, le directeur de la santé souligne l'importance de maintenir la catégorie des personnes à haut risque d'être infectées qui n'ont pas encore été soumis à un test de dépistage ou dont le résultat du test n'est pas encore disponible. Il donne à considérer que, depuis le début de la pandémie, 22 pour cent des personnes identifiées grâce au traçage s'est révélé comme étant positif au virus SARS-CoV-2.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) demande des précisions sur le libellé du nouveau paragraphe 1er tel que proposé par le Conseil d'État.

Finalement, il est décidé d'amender le paragraphe 1er afin de préciser que les personnes à haut risque d'être infectées ne nécessitent pas de renseigner le directeur de la santé sur l'identité des personnes avec lesquelles ont eu des contacts physiques. En effet, la Direction de la santé ne procède pas au traçage des contacts auprès des personnes à haut risque d'être infectées, mais seulement auprès des personnes infectées.

À l'alinéa 1er du paragraphe 3, il est convenu de préciser les catégories de données à transmettre pour les personnes ayant eu un résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 négatif, alors qu'il ne s'agit pas des mêmes catégories de données que celles mentionnées au paragraphe 1er. En effet, la finalité de cette transmission n'est pas dans le traçage des contacts ou le suivi de l'état de santé de ces personnes, mais la communication est nécessaire pour permettre au directeur de la santé d'évaluer la participation des personnes aux tests proposés et recommandés dans le cadre des tests à grande échelle qui sont mis en place dans les différents secteurs d'activité pour des groupes représentatifs de personnes.

Vu la finalité de la transmission des données prévues au présent paragraphe, il échoit d'adapter l'alinéa 2 pour préciser que la durée des 72 heures s'applique exclusivement aux données des personnes ayant eu un résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 négatif dans le cadre d'un premier test. Pour les personnes en isolement qui ont un résultat négatif après un premier test positif et pour les personnes en quarantaine qui ont un résultat négatif lors du test effectué à partir du cinquième jour, la durée des trois mois telle que prévue à l'article 8 nouveau (article 9 ancien), paragraphe 5, est applicable.

Il est encore convenu d'adapter le nouveau paragraphe 3 de l'article sous rubrique en précisant que les professionnels de santé visés dans cette loi transmettent au directeur de la santé ou à son délégué les nom, prénoms,

sexe, numéro d'identification ou date de naissance ainsi que la commune de résidence ou l'adresse des personnes dont le résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 a été négatif. Les données de ces personnes sont anonymisées par le directeur de la santé à l'issue d'une durée de 72 heures après leur réception.

En ce qui concerne le nouveau paragraphe 4, Monsieur Sven Clement (Piraten) juge peu opportun de prévoir un accès pour le directeur de la santé aux données d'affiliation du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS).

Le directeur de la santé souligne que les données susmentionnées présentent l'avantage de renseigner sur le secteur d'activité de la personne concernée. Une telle information s'avère important au cas où un foyer d'infection serait détecté dans un secteur d'activité donné.

Dans le même ordre d'idées, Monsieur Marc Baum (déi Lénk) constate que seule la banque de données du CCSS permet de donner accès aux données concernant les travailleurs frontaliers.

En fin de compte, il est convenu d'apporter des précisions sur l'accès aux données d'affiliation du CCSS dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

Article 5 nouveau (article 6 ancien)

La question est posée si les membres de famille d'une personne à haut risque d'être infectée ou les collègues partageant le même bureau avec une telle personne sont également mis en quarantaine.

Madame la Ministre de la Santé précise que seule la personne ayant eu un contact direct avec une personne infectée est mise en quarantaine et est dès lors tenue de s'isoler par rapport aux autres membres de famille. Au cas où le lieu d'habitation ne permet pas de procéder à une mise à l'écart, la division de l'inspection sanitaire s'efforce de trouver une autre solution, par exemple la location d'une chambre d'hôtel. En revanche, les membres de famille d'une personne à haut risque d'être infectée ne sont pas mises en quarantaine de façon automatique. Le même constat vaut pour les collègues de bureau.

Après discussion, il est décidé de reprendre les propositions de texte émises par le Conseil d'État. Dans un souci de meilleure lisibilité, des virgules seront insérées à l'endroit des points 1° et 2° du paragraphe 1er.

Suite aux suggestions de plusieurs orateurs, il est encore convenu de préciser la procédure de la mise en quarantaine et le concept d'« *interdiction de sortie* » dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports et d'y clarifier les questions soulevées par le Conseil d'État.

Article 6 nouveau (article 7 ancien)

Suite à la discussion menée lors de la réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice du 16 juin 2020, le ministère de la Justice a élaboré une proposition de texte qui inclut le principe du contradictoire ainsi que la possibilité d'interjeter appel devant un autre juge que celui ayant pris la première décision.

Madame la Ministre de la Justice procède à la présentation de cette proposition qui vise à amender le libellé proposé par le Conseil d'État et qui se lit comme suit :

« ***Art. 7. (1)*** *Si la personne infectée présente, à sa résidence effective ou à un autre lieu d'habitation à désigner par elle, un danger pour la santé d'autrui et qu'elle s'oppose à être hébergée dans un autre lieu approprié et équipé au sens de l'article* ~~***6***~~ ***5****, paragraphe 2, le président du tribunal d'arrondissement du lieu du domicile sinon de la résidence de la personne concernée peut décider par voie d'ordonnance le confinement forcé de la personne infectée dans un établissement hospitalier ou dans une autre institution, un établissement ou une structure appropriés et équipés, pour une durée maximale de la durée de l'ordonnance d'isolement restant à exécuter.*

*Le président du tribunal d'arrondissement est saisi par requête motivée****, adressée par lettre recommandée avec accusé de réception, par télécopie ou par courrier électronique,*** *du directeur de la santé proposant un établissement hospitalier ou une autre institution, un établissement ou une structure appropriés et équipés. La requête est accompagnée d'un certificat médical établissant le diagnostic d'infection.*

La personne concernée est convoquée devant le président du tribunal d'arrondissement ou son délégué dans un délai de vingt-quatre heures.

La convocation est notifiée par la Police grand-ducale.

Le président du tribunal d'arrondissement peut s'entourer de tous autres renseignements utiles.

~~***Il statue dans les vingt-quatre heures de la saisine par ordonnance qui détermine la mesure de confinement forcé et qui mentionne la nature, les motifs de la mesure et sa durée.***~~

Il siège comme juge du fond dans les formes du référé et statue dans les vingt-quatre heures de l'audience.

*L****'****~~****es****~~ *ordonnance****~~s~~*** *du président du tribunal d'arrondissement* ***ou de son délégué est provisoirement exécutoire. Elle*** ~~***sont***~~ ***est*** *communiquée****~~s~~*** *au procureur d'État et notifiée****~~s~~*** *à la personne concernée par la Police grand-ducale* ***requise à cet effet par le procureur d'État****.*

*Le président du tribunal d'arrondissement peut à tout moment rabattre ou modifier son ordonnance, soit d'office, soit à la demande de la personne concernée, du procureur d'État ou du directeur de la santé****, en statuant comme juge du fond dans les formes du référé****. S'il statue à la demande de la personne concernée ou du directeur de la santé, il rend l'ordonnance dans les vingt-quatre heures de la demande.*

Aux fins de l'exécution de l'ordonnance, le directeur de la santé a le droit de requérir directement la force publique.

~~***L'appel contre les ordonnances est exclu.***~~

(2) Les ordonnances du président du tribunal d'arrondissement sont susceptibles d'appel par la personne concernée [,par le directeur de la santé ou par le procureur d'État] dans un délai de quarante-huit heures suivant la notification de l'ordonnance par la Police grand-ducale.

La procédure prévue à l'alinéa 8 du paragraphe précédent est suspendue jusqu'à décision sur le fond en l'instance d'appel.

L'appel est formé par requête écrite motivée adressée par lettre recommandée avec accusé de réception, par télécopie ou par courrier électronique au président de la Cour supérieure de justice. Le président de la Cour supérieure de justice ou son délégué statue comme juge du fond dans les vingt-quatre heures de la saisine par ordonnance motivée.

Le président de la Cour supérieure de justice ou son délégué peut s'entourer de tous autres renseignements utiles.

L'ordonnance du président du tribunal d'arrondissement est communiquée au procureur général d'État et notifiée à la personne par la Police grand-ducale requise à cet effet par le procureur général d'État. »

Suite aux observations émises par le Parquet général, le Parquet du tribunal d'arrondissement de Luxembourg et le Parquet du tribunal d'arrondissement de Diekirch dans leurs avis respectifs des 5 juin 2020, 4 juin 2020 et 8 juin 2020, il est encore proposé de supprimer les références au procureur d'État dans la proposition de texte susmentionnée.

Madame la Ministre de la Santé se rallie à la proposition de texte élaborée par le ministère de la Justice, tout en suggérant d'ajouter le bout de phrase « *à partir du dépôt de la requête* » à la fin de l'alinéa 3 du paragraphe 1er. En outre, il faut faire en sorte que la personne visée par la mesure de confinement forcé puisse soit comparaître en personne, pourvu d'un équipement de protection spécifiquement prévu et mis à disposition par le ministère de la Santé, soit se faire représenter par un avocat. Au paragraphe 2, alinéa 1er, la Ministre de la Santé précise que ce n'est pas le directeur de la santé, mais l'État qui peut faire appel contre l'ordonnance du président du tribunal d'arrondissement.

Monsieur Gilles Roth (CSV) confirme que le directeur de la santé ne peut pas interjeter appel. L'orateur se demande si le Parquet ne doit pas être représenté d'office dans chaque affaire qui concerne l'état d'une personne, conformément au Nouveau Code de procédure civile.

Madame la Ministre de la Justice est d'accord avec cette interprétation et propose de maintenir les références au procureur d'État dans le texte.

Monsieur Sven Clement (Piraten) demande des précisions sur le contenu de la requête d'appel en renvoyant à l'article 11, alinéa 6, de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé qui se lit comme suit :

« *L'appel est déclaré par voie de simple lettre, signée par le malade interné, par son fondé de pouvoir ou par la personne qui a sur lui le droit de garde, à adresser au président de la cour supérieure de justice.* »

En guise de réponse, Madame la Ministre de la Justice réitère sa proposition de préciser que l'appel est formé par une requête écrite motivée.

Monsieur Laurent Mosar (CSV) propose de prévoir également, par analogie, une procédure d'appel pour les décisions administratives concernant les mesures de mise en isolement et de mise en quarantaine visées à l'article 5 nouveau (article 6 ancien).

Madame la Ministre de la Santé précise que l'introduction d'une procédure d'appel pour les décisions administratives visées à l'article 5 nouveau (article 6 ancien) n'est pas susceptible d'apporter une valeur ajoutée, étant donné que le non-respect de ces dispositions n'est pas punissable.

En outre, l'orateur précédent s'interroge sur l'opportunité de maintenir la compétence du directeur de la santé dans la procédure de rabattement et sur la valeur ajoutée d'une telle procédure étant donné l'introduction de la procédure d'appel.

Madame la Ministre de la Justice précise dans ce contexte que le procureur d'État a la possibilité d'interjeter appel et de défendre l'intérêt public.

Après discussion, il est convenu de saisir le Conseil d'État de la proposition de texte préparée par le ministère de la Justice. À cette fin, une proposition de texte consolidée sera soumise aux membres des commissions parlementaires en vue d'une réunion jointe des commissions parlementaires prévue le même jour à 13.45 heures.

Article 7 nouveau (article 8 ancien)

Il est convenu de maintenir l'article sous rubrique.

Article 8 nouveau (article 9 ancien)

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) réitère ses réticences quant au paragraphe 1er, alinéa 2, point 4°, qui prévoit la mise à disposition des données des personnes infectées et des personnes à haut risque d'être infectées aux autorités de santé européennes ou internationales.

Le directeur de la santé précise dans sa réponse que la Direction de la santé ne communique pas des données nominatives à l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ou au Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC), mais seulement des données anonymisées.

Il est convenu d'apporter une précision dans ce sens au texte tel que proposé par le Conseil d'État.

Monsieur Gilles Roth (CSV) s'interroge sur l'opportunité de prévoir, au paragraphe 4, que « *[l]es personnes infectées ou à haut risque d'être infectées ne peuvent pas s'opposer au traitement de leurs données dans le système d'information visé au présent article tant qu'elles ne peuvent pas se prévaloir du résultat d'un test négatif au Covid-19* ». Il redoute que ces données ne

puissent être transmises aux autorités sanitaires européennes ou internationales.

À cet égard, la représentante du ministère de la Santé renvoie au paragraphe 3 qui prévoit que « *[s]euls les médecins et professionnels de la santé, nommément désignés par le directeur de la santé, sont autorisés à accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées* ».

Une discussion s'ensuit sur le sort réservé aux données des personnes à haut risque d'être infectées.

Le directeur de la santé rappelle la procédure appliquée à cet égard.

Article 9 nouveau (article 8 ancien)

Sans commentaire.

Article 11 ancien

Il est convenu de procéder à la suppression de l'article 11 ancien et à la renumérotation des articles subséquents.

Article 10 nouveau (article 12 ancien)

Sans commentaire.

Article 11 nouveau (article 13 ancien)

Sans commentaire.

*

Une lettre d'amendements sera préparée sur base de l'échange de vues mené par les commissions parlementaires. Il est convenu de faire adopter les propositions d'amendement lors d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice qui devrait débuter le même jour à 13.45 heures.

En outre, il est décidé de reprendre la majorité des observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Les membres des commissions parlementaires procèdent à l'examen de l'avis que le Conseil d'État a rendu le 16 juin 2020.

Le groupe politique CSV et la sensibilité politique ADR annoncent d'emblée leur intention de s'abstenir lors du vote sur les différents articles tels que modifiés suite à l'avis du Conseil d'État.

Intitulé

Il est convenu d'adapter l'intitulé du projet de loi suite à une observation d'ordre légistique du Conseil d'État.

Article 1er

Le Conseil d'État constate que l'article 1er est dépourvu de valeur normative et est dès lors à omettre. Contrairement à ce qui est indiqué dans le commentaire, il ne détermine pas le cadre juridique du dispositif prévu, mais fixe son objectif et fournit une justification des mesures prévues. Ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi et n'ont pas à être rappelées dans un article introductif.

Article 2

Paragraphe 1er

Le paragraphe 1er vise, dans ses deux premiers alinéas, les activités sportives et, dans un troisième alinéa, les activités culturelles. Le Conseil d'État propose de traiter ces dernières dans un paragraphe séparé, qui devient le paragraphe 2. La nouvelle numérotation des paragraphes de l'article sous examen devra aussi être reflétée à l'article 4.

Pour ce qui est de l'alinéa 1er, les termes « *les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits* » sont à comprendre, d'une part, comme interdisant les activités sportives dans lesquelles un contact physique ne peut être évité, comme le football, le rugby et les arts martiaux, et, d'autre part, comme autorisant les activités sportives dans l'exercice desquelles aucun contact physique n'a lieu, comme le tennis, l'athlétisme ou le golf.

Les alinéas 1er et 2 prévoient deux exceptions à ce principe, l'une pour les « *sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois* » et l'autre pour les « *activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions* ».

Le Conseil d'État comprend, à la lecture de l'alinéa 2, que le protocole de sécurité et de santé visé à l'alinéa 1er s'applique aussi aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.

Le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'insertion d'un tel protocole de sécurité et de santé à approuver par le ministre dans une disposition légale. En effet, par le biais de ce protocole, les fédérations sportives agréées se voient conférer un pouvoir réglementaire qui est réservé par les articles 32, paragraphe 3, et 36 de la Constitution au seul Grand-Duc. Les fédérations sportives ne constituent ni une profession réglementée au sens de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution ni un établissement public au sens de l'article 108*bis* de la Constitution.

Il y a lieu d'omettre la référence aux protocoles adoptés par les fédérations sportives agréées et qui seraient approuvés par le ministre. L'organisation du secteur du sport d'élite n'interdit pas l'adoption par les fédérations de règles sanitaires, même si ces dernières ne sont pas prévues dans la loi et ne sont pas soumises à approbation ministérielle.

En ce qui concerne le Sportslycée, qui dépend du ministre ayant l'Éducation nationale dans ses attributions, la dérogation à l'interdiction de contacts physiques prévue dans le dispositif sous examen n'interdit pas au ministre compétent d'émettre à l'adresse du directeur du Sportslycée une instruction sur les règles de sécurité et de santé à respecter dans cet établissement d'enseignement.

Le paragraphe 1er se lira comme suit :

> « *(1) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits, sauf pour les sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité olympique et sportif luxembourgeois.*
>
> *L'exception visée à l'alinéa 1er s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.* »

Le dernier alinéa du paragraphe 1er, que le Conseil d'État propose de déplacer dans un nouveau paragraphe 2, concerne les « *contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles* ». L'exception à l'interdiction ne vise que les acteurs professionnels et les danseurs professionnels. Ainsi, des contacts physiques dans les pièces de théâtre et spectacles de danse ainsi que dans les films auxquels participent des acteurs ou danseurs professionnels et des non-professionnels, par exemple dans des rôles secondaires ou de figuration, restent interdits, sauf si les contacts physiques restent limités aux professionnels.

Pour les mêmes raisons que celles avancées à l'endroit du paragraphe 1er, alinéa 1er, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la référence au protocole de sécurité et de santé mentionné à l'alinéa 3. Même si certains établissements culturels relèvent de l'article 108*bis* de la Constitution, un pouvoir réglementaire ne peut leur être attribué que dans le respect du principe de spécialité qui gouverne leurs activités.

Le Conseil d'État propose de simplifier la rédaction de cette disposition de la manière suivante :

> « *Les contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles sont interdits, sauf pour les acteurs professionnels de théâtre et de film ainsi que pour les danseurs professionnels, sous réserve du respect des règles de prévention dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 à fixer par règlement grand-ducal qui peut imposer des règles sanitaires, de dépistage, de distanciation et de désinfection.* »

Dans la mesure où la matière relève de l'article 11, paragraphe 6, de la Constitution, en ce que les activités rémunérées des professionnels visés sont affectés, le texte proposé rencontre les exigences posées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Paragraphe 2 (paragraphe 3 selon le Conseil d'État)

Le paragraphe 2 a trait aux restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, tout lieu de restauration occasionnelle et cantines d'entreprise.

Le Conseil d'État propose d'étendre le dispositif à toutes les cantines et à ne pas le limiter aux seules cantines d'entreprise et propose de compléter le début de l'alinéa 1er ainsi :

> « *Les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines […]* »

La Haute Corporation recommande de rédiger l'alinéa 2 de la manière suivante :

> « *L'alinéa 1er s'applique à l'intérieur des établissements et sur leurs terrasses.* »

Le Conseil d'État propose d'insérer au point 4° de l'alinéa 1er une définition du « *masque* » reprise de l'article 2, point 8°, du projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19), avisé en date de ce jour. Le point 4° se lira comme suit :

> « *4° le port d'un masque de protection ou tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique, ci-après le « masque », est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table* ».

Paragraphe 4 (paragraphe 5 selon le Conseil d'État)[2]

Ce paragraphe vise la fermeture des discothèques. Le Conseil d'État propose de supprimer les termes « *au sens de la réglementation portant nomenclature et classification des établissements classés* ». En effet, le point 136 de l'annexe du règlement grand-ducal du 7 mars 2019 modifiant 1° le règlement grand-ducal modifié du 10 mai 2012 portant nouvelles nomenclature et classification des établissements classés ; 2° le règlement grand-ducal du 26 juillet 1999 fixant les prescriptions générales pour les garages et parkings couverts pouvant recevoir entre 5 et 20 véhicules en matière d'établissements classés, mentionne les « *discothèques* » sans autre précision.

Paragraphe 5 (paragraphe 6 selon le Conseil d'État)[3]

Les foires et salons sont interdits lorsqu'ils sont organisés dans un établissement fermé. Ils peuvent être organisés en plein air. Le Conseil d'État propose d'inclure la première phrase de l'alinéa 2 à l'alinéa 1er, qui se lira comme suit :

> « *Les foires et salons sont interdits, sauf s'ils sont organisés en plein air.* »

Le Conseil d'État relève que l'alinéa 2 vise « *le port du masque ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique* », alors que les autres dispositions de la loi en projet ne mentionnent

[2] À noter qu'une erreur de renumérotation s'est glissée dans la lettre d'amendements du 11 juin 2020. Partant, il devrait s'agir du paragraphe 3 (4 selon le Conseil d'État).
[3] Pour la raison évoquée ci-avant, il devrait s'agir du paragraphe 4 (5 selon le Conseil d'État).

que le port d'un masque. Au regard de la définition du masque insérée au paragraphe 2, alinéa 1er, le Conseil d'État propose de supprimer les termes « *ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique* » et de ne faire mention que de l'expression « *le port du masque* ».

Paragraphe 6 (paragraphe 7 selon le Conseil d'État)[4]

Au paragraphe 6 relatif aux « *établissements offrant des activités pour favoriser le bien-être des personnes* », le Conseil d'État propose d'écrire qu'il s'agit des « *établissements dans lesquels sont proposées des activités [...]* ». La notion d'« *établissement* » doit être comprise comme visant le lieu où ces activités sont offertes.

Paragraphe 7 (paragraphe 8 selon le Conseil d'État)[5]

Le Conseil d'État comprend que les activités de jeux mentionnées dans ce paragraphe ne visent pas des activités sportives qui sont visées au paragraphe 2. En outre, comment établir la notion d'« *activité principale* » ? Pour la même raison que celle mentionnée au paragraphe 6, le Conseil d'État propose de rédiger le paragraphe 7 comme suit :

> « *(7) Dans les établissements proposant des activités de jeux à l'intérieur, le port du masque est obligatoire pour toute personne à partir de six ans.* »

Article 3

Le paragraphe 1er vise les « *moyens de transports de personnes et des marchandises* ». Le Conseil d'État constate que les auteurs de la loi en projet précisent à cet égard que « *sont visées [lire : visés] les moyens de transport publics* ». Il y a dès lors lieu de le préciser et de viser « *les moyens collectifs de transport de personnes* », termes utilisés à l'article 563, point 10°, du Code pénal, dans la mesure où le dispositif, tel que rédigé, englobe les voitures personnelles.

Peuvent être imposées « *des mesures de désinfection et de désinfestation* ». Ce dernier terme pourrait induire en erreur et le Conseil d'État propose de ne viser que les mesures de désinfection. D'un autre côté, ne faudrait-il pas non plus élargir le dispositif pour viser d'autres mesures de protection qui pourraient être imposées notamment dans le cadre de moyens collectifs de transport de personnes, comme le port du masque par le chauffeur ou une configuration spéciale de l'intérieur du bus, du tram ou de la voiture de train ?

Le paragraphe 1er vise les « *lieux* » et les « *choses* » et « *en particulier* » les moyens de transport. Partant, le ministre ayant la Santé dans ses attributions pourrait imposer des mesures de désinfection à tout lieu et à toute chose et non seulement à l'intérieur des moyens de transport.

L'article 3, paragraphe 1er, investit le ministre ayant la Santé dans ses attributions d'un pouvoir de nature réglementaire en vue de fixer des mesures de désinfection. Ce dispositif est contraire aux articles 32, paragraphe 3, et 36 de la Constitution, qui réservent le pouvoir d'exécuter les lois au Grand-

[4] Il devrait s'agir du paragraphe 5 (6 selon le Conseil d'État).
[5] Il devrait s'agir du paragraphe 6 (7 selon le Conseil d'État).

Duc[6]. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 3, paragraphe 1er, et demande que cette disposition soit libellée de la manière suivante :

> « *Des mesures de désinfection des moyens collectifs de transport de personnes et des moyens de transport de marchandises en vue de lutter contre la pandémie Covid-19, les moyens à mettre en œuvre et leur fréquence sont fixés par règlement grand-ducal.* »

Le texte proposé rencontre les exigences posées par l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, au regard de l'atteinte à la liberté de commerce des opérateurs.

Le paragraphe 2 est superflu. S'il devait être maintenu, le Conseil d'État relève que la notion de « *prestataire* » serait difficile à cerner. Il note que les dispositions de l'article 3 ne sont pas sanctionnées au titre de l'article 4.

Article 4

L'article sous examen établit un mécanisme de sanctions en cas d'inobservation par les professionnels concernés des mesures prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°.

Le Conseil d'État relève qu'est institué, au paragraphe 1er, un régime de sanctions administratives alors que le projet de loi n° 7606 portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) prévoit un système de sanctions pénales. Même si cette dualité de régimes peut, à priori, surprendre, le Conseil d'État peut suivre le choix des auteurs. En effet, le dispositif prévu touche des opérateurs économiques pour lesquels des sanctions administratives sont plus adaptées que des sanctions pénales. Surtout, le régime des sanctions administratives permet de prononcer des mesures de fermeture immédiate de l'établissement, procédure difficile à transposer dans un régime de sanctions pénales. Le Conseil d'État relève que des mesures de fermeture immédiate de l'établissement existent également dans d'autres matières.

Le paragraphe 1er prévoit, à l'alinéa 2, que les infractions sont constatées et recherchées par les officiers et agents de police judiciaire de la Police et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal qui ont la qualité d'officier de police judiciaire. Le Conseil d'État est d'avis que l'exigence de l'intervention des officiers de police ne saurait être prévue en matière administrative. L'institution de l'officier de police judiciaire est propre à la procédure pénale et les prérogatives particulières que le Code de procédure pénale confère aux officiers de police judiciaire sont limitées à la recherche et à la constatation des infractions pénales. Dans l'exercice de ses fonctions, les officiers de police judiciaire agissent sous la direction du procureur d'État (article 9 du Code de procédure pénale) et sont soumis à la surveillance du procureur général d'État (article 15-2 du Code de procédure pénale). Le système prévu aboutit à un double régime de direction et de contrôle, source de conflits de compétence. La loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale est conçue dans la logique de la distinction fondamentale entre les missions de police administrative et les missions de police judiciaire et prévoit, à l'article 4, que les missions de police

[6] Arrêt n° 4/98 de la Cour constitutionnelle du 18 décembre 1998.

administrative sont exercées par les officiers de police administrative et les agents de police administrative. Les agents de police administrative constatent les faits dans des rapports et ne dressent pas procès-verbal au sens du Code de procédure pénale. D'autres lois sectorielles prévoyant des sanctions administratives ne contiennent pas non plus de référence aux officiers de police judiciaire. Le concept de procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire est propre à la procédure pénale et revêt une signification particulière dans le procès pénal en relation avec la preuve de l'infraction qu'il appartient au ministère public d'apporter. Le recours à ce concept n'est pas adapté aux procédures administratives répondant à une logique procédurale différente.

L'attribution de compétences aux officiers de police judiciaire dans l'exercice de missions de police administrative est incohérente avec la différenciation entre les deux missions de police obéissant chacune à des règles juridiques différentes. Le dispositif sous examen est incohérent avec les autres lois conçues dans le respect de cette différenciation. Sous peine d'opposition formelle, le Conseil d'État demande que l'alinéa 2 se lise comme suit :

> « *Les infractions à la loi sont constatées par les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal. La constatation fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom du fonctionnaire qui y a procédé, le jour et l'heure du constat, les nom, prénom et adresse de la personne ou des personnes ayant commis l'infraction, ainsi que toutes autres déclarations que ces personnes désirent faire acter.* »

Les alinéas 3 et 4 du paragraphe 1er n'appellent pas d'observation.

Le paragraphe 2 prévoit que les agents de la Police grand-ducale ou les agents de l'Administration des douanes et accises peuvent donner injonction au responsable de l'établissement concerné de se conformer à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, et que, en cas de refus d'y obtempérer, le ministre procède à la fermeture de l'établissement.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la formulation du texte qui pourrait être lu en ce sens que le ministre a l'obligation de procéder à la fermeture sur la base d'une sorte de compétence liée. Il serait plus logique et cohérent avec d'autres dispositifs sectoriels de prévoir que le ministre « *peut* » procéder à la fermeture de l'établissement.

Le Conseil d'État propose la formulation suivante du paragraphe 2 qui, outre d'omettre le concept d'injonction, comporte encore certaines précisions et évite des redites :

> « *(2) Les fonctionnaires qui constatent une infraction adressent au responsable de l'établissement concerné une injonction au respect des dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°. Cette injonction, de même que l'accord ou le refus du responsable de l'établissement de se conformer à la loi sont mentionnés au rapport. En cas de refus de se conformer, le ministre peut procéder à la fermeture administrative de l'établissement concerné. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité économique concernée, applicables en vertu de la présente loi, cessent leur effet.* »

Les paragraphes 3, 4 et 5 n'appellent pas d'observation.

Article 5

Le Conseil d'État propose de rédiger l'article sous examen de la manière suivante :

> « ***Art. 5.*** *Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.*
>
> *Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.* »

Article 6

Cet article n'appelle pas d'observation de la part du Conseil d'État.

*

Il est décidé de reprendre l'ensemble des propositions de texte et des observations d'ordre légistique émises par le Conseil d'État.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

18

Session ordinaire 2019-2020

PP,CL/PG

P.V. SASP 18
P.V. J 38

Commission de la Santé et des Sports

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 16 juin 2020

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Examen de l'avis du Conseil d'État

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Examen de l'avis du Conseil d'État

3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, remplaçant M. Guy Arendt, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Martine Hansen, observateur

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Dr Jean-Claude Schmit, directeur de la Santé

Mme Véronique Bruck, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports

M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Les membres des commissions parlementaires procèdent à l'examen de l'avis que le Conseil d'État a rendu le même jour.[1]

En guise d'introduction, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports et rapporteur du projet de loi sous rubrique ainsi que du projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après « *projet de loi 7607* »), se félicite du fait que le Conseil d'État a proposé des textes alternatifs sur certains articles.

De manière générale, Madame la Ministre de la Santé exprime sa disposition à reprendre les propositions de texte émises par la Haute Corporation.

En revanche, plusieurs orateurs estiment que certaines des propositions offrent moins de garanties que les amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Santé et des Sports, notamment en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel.

[1] Des copies de l'avis du Conseil d'État du 16 juin 2020 et du texte coordonné sont distribuées séance tenante.

Article 1er

Le Conseil d'État constate que l'article 1er est dépourvu de valeur normative et est dès lors à omettre. Contrairement à ce qui est indiqué dans le commentaire, il ne détermine pas le cadre juridique du dispositif prévu, mais fixe son objectif et fournit une justification des mesures prévues. Ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi et n'ont pas à être rappelées dans un article introductif. L'indication que le dispositif s'applique aux personnes physiques, outre qu'il relève de l'évidence, résulte à suffisance des articles suivants déterminant le champ d'application et la nature des mesures prévues.

Partant, il est décidé de procéder à la suppression de l'article 1er et à la renumérotation des articles subséquents.

Article 2

Le Conseil d'État note qu'une définition de la personne infectée fait défaut. Même si le lecteur comprend qu'il s'agit d'une infection par le virus SARS-CoV-2, il s'impose de le préciser dans la loi, d'autant plus que la personne à haut risque est déterminée en rapport avec la personne infectée. Il faut dès lors ajouter la définition suivante :

« *Personne infectée : personne infectée par le virus SARS-CoV-2.* »

Par conséquent, le Conseil d'État propose de remplacer, à chaque occurrence dans le projet de loi sous avis, la notion de « *personne infectée par le Covid-19* » par celle de « *personne infectée* ».

Dans la suite du texte, il recommande d'utiliser le concept de « *virus SARS-CoV-2* » quand il s'agit de viser l'infection par le virus et le concept de « *pandémie de Covid-19* » quand il s'agit de la propagation de la maladie.

Pour ce qui est des définitions sub 2° et 3°, le Conseil d'État comprend que l'isolement s'applique aux personnes infectées et que la quarantaine s'applique aux personnes à haut risque d'être infectées. Dans les deux cas de figure, la mesure matérielle à adopter est définie par les termes « *mise à l'écart* » de la personne en cause. Le Conseil d'État note que les définitions en question sont reprises par analogie de l'article 1er du Règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé (édition 2005), qui incorpore dans la définition la finalité consistant à « *prévenir la propagation de l'infection ou de la contamination* ». Pour saisir la portée exacte de la notion de mise à l'écart, il faut se référer aux articles 6 et suivants du projet de loi. Le Conseil d'État considère que les dispositions des articles 6 et 7 se suffisent à elles-mêmes et que les définitions sous examen sont dénuées de plus-value normative. Il note que le législateur français a omis de définir les concepts d'« *isolement* » et de « *mise en quarantaine* ». Dans ces conditions, le Conseil d'État ne saisit pas la pertinence de ces définitions.

Le point 4° définit les « *personnes à haut risque d'être infectées* ». Le Conseil d'État s'interroge sur certains éléments de cette définition. Quelle est la signification des notions utilisées, en particulier celle de « *face-à-face* » et d'« *environnement fermé* ». Le Conseil d'État note que le point 4° fait référence au concept de « *contact physique direct* », sans le définir. L'article 5, quant à lui, vise le « *contact physique indirect* », concept qui n'est pas défini au point 4°. Le Conseil d'État s'interroge d'ailleurs sur la pertinence de cette différence,

étant donné que le critère est celui de la distanciation physique. Dans ces conditions, il propose de viser le « *contact physique* » en tant que tel, sans distinguer entre un contact direct et un contact indirect. Le Conseil d'État note encore que contrairement au dispositif français, la définition sous avis ne comporte pas de critère temporel pour déterminer la date du contact permettant de qualifier une personne comme étant à haut risque[2].

Le point 5° introduit la notion d'« *admission* », définie comme « *l'hospitalisation sans son consentement d'une personne infectée* ». Le Conseil d'État note que cette notion est utilisée à deux reprises dans le projet de loi sous avis (article 7), alors que la notion d'« *hospitalisation forcée* » y est utilisée à quatre reprises. Il estime, afin de prévenir toute confusion entre les champs d'application, d'une part de l'article 7 de la loi en projet sous avis et, d'autre part, de loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, que le terme « *admission* » est inapproprié dans le cadre de la loi en projet sous avis. Ce terme, défini à l'article 2, alinéa 1er, de la loi précitée du 10 décembre 2009 comme suit : « *Par admission on entend au sens de la présente loi l'hospitalisation sans son consentement d'une personne atteinte de troubles mentaux* », ne recouvre en effet pas les hypothèses visées par la loi en projet sous avis.

Le concept d'« *hospitalisation* » paraît également impropre à la Haute Corporation, dans la mesure où ce concept fait référence au milieu hospitalier, alors que l'article 7, paragraphe 1er, alinéa 1er, du projet de loi sous avis, ne vise pas exclusivement le milieu hospitalier comme lieu de mise à l'écart par mesure d'hospitalisation forcée de la personne infectée, mais également « *une autre institution, établissement ou structure approprié et équipé* ». Il est encore à noter dans ce contexte que ces autres institutions, établissements ou structures appropriés ou équipés auraient utilement pu être précisés d'un point de vue médical et infrastructurel.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État demande de remplacer la notion d'« *admission* » par celle de « *confinement forcé* », définie comme suit :

> « *Placement sans son consentement d'une personne infectée au sens de l'article 7 […]* ».

Pour ce qui est du point 6°, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « *dans un lieu public* » par ceux de « *dans un lieu accessible au public* », notion consacrée par l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En ce qui concerne la référence au rassemblement dans un lieu privé, le Conseil d'État renvoie aux observations émises à l'endroit de l'article 3.

Le point 7° comporte une tautologie dans la mesure où il définit la notion de « *foyer* » en se référant à la notion de « *foyer commun* ». Le Conseil d'État considère que cette définition peut être omise. Il suffit d'utiliser, dans les articles où cette notion revient, les termes de « *personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun* », par analogie à la formulation figurant notamment à l'article 4 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

[2] Article 1er, paragraphe II, point 2° du décret prévoit que « *Le « cas contact » désigne la personne qui a eu un contact avec le patient zéro durant la période, qui ne peut être supérieure à quatorze jours avant le diagnostic, pendant laquelle ce dernier était susceptible d'être contagieux au virus du covid-19* ».

Échange de vues

- En réponse à une question de Monsieur Gilles Roth (CSV) et de Monsieur Claude Wiseler (CSV), Madame la Ministre de la Santé confirme que le Gouvernement juge opportun de maintenir les concepts d'« *isolement* » et de « *quarantaine* ».

- Le directeur de la santé souligne que les termes « *contact physique direct* » et « *contact physique indirect* » sont des termes médicaux standardisés. Un contact direct est celui qui existe lorsqu'une personne touche une autre, alors qu'un contact indirect correspond à la situation où une personne touche un objet préalablement touché par une autre personne.

- Suite à une suggestion de Monsieur Claude Wiseler (CSV) et de Monsieur Marc Baum (déi Lénk), il est convenu d'introduire dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports un critère temporel pour déterminer la date du contact permettant de qualifier une personne comme étant à haut risque.

- Madame la Ministre de la Santé indique encore que la personne visée par l'hospitalisation forcée ou le confinement forcé pourrait être hébergée dans une chambre d'hôtel aménagée à cette fin.

Article 3

Le Conseil d'État émet des réserves sérieuses tant par rapport au contenu que par rapport à la formulation du dispositif de l'article 3.

Il note que l'article est affecté d'une erreur fondamentale de logique, en ce qu'il détermine les conditions dans lesquelles un rassemblement est autorisé, alors qu'il s'agit de déterminer les hypothèses dans lesquelles il est interdit. En effet, la liberté est la règle et la restriction, l'exception.

Le Conseil d'État relève que l'article 25 de la Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et interdit expressément de soumettre l'exercice de ce droit à une autorisation préalable.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée du paragraphe 1er, tel qu'il résulte des amendements parlementaires du 11 juin 2020, dont le libellé ne correspond pas à l'intention des auteurs formulée au commentaire de l'amendement.

Si, comme indiqué au commentaire de l'amendement, le dispositif nouveau est à lire en ce sens qu'il soumet également les rassemblements à caractère privé à domicile à un régime restrictif, le Conseil d'État considère que ce dispositif soulève des interrogations sérieuses par rapport à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution et à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui consacrent le respect de la vie privée. Si des dérogations sont en principe autorisées, elles doivent répondre aux critères de nécessité et de proportionnalité qui, aux yeux du Conseil d'État, ne sont pas établis. Le Conseil d'État relève par ailleurs que l'article 15 de la Constitution, relatif à l'inviolabilité du domicile, n'autorise des

mesures de contrôle par le biais de perquisitions et de visites domiciliaires que dans des conditions qui ne sont pas réunies dans la loi en projet, laquelle ne prévoit que des infractions de police. Le Conseil d'État note encore que l'article L. 3131-15 du code de la santé français, tel que modifié par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire, se borne à réglementer « *l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion* » et ne s'étend pas aux locaux à usage d'habitation, circonstance relevée par le Conseil constitutionnel français dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 relative à la loi française précitée n° 2020-546.

Tenant compte des considérations qui précèdent, à savoir la contrariété par rapport aux articles 11 et 25 de la Constitution et à l'article 8 de la CEDH, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à l'article sous revue. Il propose le dispositif suivant, rédigé dans la logique de l'abandon de toute réglementation des réunions dans les lieux privés. Le paragraphe 1er proposé par le Conseil d'État limite l'interdiction aux rassemblements sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public. En effet, le traçage de personnes en contact avec une personne qui s'est avérée être infectée est particulièrement difficile dans ces lieux. Le paragraphe 2 proposé reprend, avec quelques adaptations, le texte du paragraphe 1er de l'article 3 du projet de loi amendé. Le paragraphe 2 du projet de loi amendé peut être omis, compte tenu des amendements à l'article 4. Le dispositif proposé par le Conseil d'État se lit comme suit :

> « ***Art. 3.*** *(1) Tout rassemblement sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public, mettant en présence de manière simultanée plus de vingt personnes, est interdit.*
>
> *(2) Cette interdiction ne s'applique pas aux événements accueillant au-delà de vingt personnes sous la double condition de la mise à disposition de places assises assignées aux personnes qui assistent à l'événement et soit du respect d'une distance de deux mètres entre les personnes soit du port d'un masque. Le port du masque est obligatoire à tout moment pour le personnel encadrant et pour les participants lorsqu'ils ne sont pas assis. L'obligation de se voir assigner des places assises ne s'applique pas dans le cadre de l'exercice de la liberté de manifester ni à l'occasion de cérémonies de funérailles à l'extérieur ni aux acteurs cultuels, culturels et sportifs pendant l'exercice de leurs activités.* »

Échange de vues

- Au vu de l'urgence de la situation, Madame la Ministre de la Santé se dit disposée à accepter la proposition de texte émise par le Conseil d'État qui vise à exempter les activités privées des restrictions prévues à l'article sous rubrique. Il s'ensuit que, dans le domaine privé, les mesures concernant les personnes physiques feront l'objet d'une simple recommandation qui sera portée à la connaissance de la population grâce aux campagnes de sensibilisation prévues à cette fin. Cela s'inscrit en effet dans la philosophie du Gouvernement de miser davantage sur la responsabilité individuelle. Ceci dit, il faut prendre cette décision en connaissance de cause au vu des risques sanitaires qui en découlent.

- Madame Viviane Reding (CSV) et Monsieur Claude Wiseler (CSV) se rallient aux observations émises par le Conseil d'État.

- En réponse à une question soulevée par Madame Martine Hansen (CSV), Madame la Ministre de la Santé indique qu'un rassemblement est une réunion qui a été organisée, par exemple par le biais de Facebook, contrairement à une réunion spontanée. Dans cette logique, un marché peut être considéré comme un rassemblement. La Ministre rappelle que le projet de loi sous rubrique édicte des règles générales, alors que le projet de loi 7607 contient des dispositions spécifiques pour certaines activités et prévoit l'interdiction des discothèques et des foires et salons à l'intérieur.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) renvoie aux rassemblements spontanés de personnes dans certains lieux hautement fréquentés qui risquent d'attirer un nombre important de personnes.

- Madame la Ministre de la Santé précise à cet égard que les rassemblements non organisés ne relèvent pas du champ d'application de l'article 3.

- Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV) demande si les thés dansants sont désormais autorisés.

- Madame la Ministre de la Santé réplique qu'il s'agit là d'un rassemblement organisé qui relève par conséquent du champ d'application de l'article 3. Il en découle que les participants au thé dansant ne sont pas autorisés à danser.

- En réponse à une question de Monsieur Léon Gloden (CSV) relative aux activités musicales, Madame la Ministre de la Santé précise que des recommandations spécifiques ont été élaborées à l'attention des musiciens en général et des joueurs d'instruments à vent en particulier.

- Suite à une question de Monsieur Gilles Roth (CSV), Madame la Ministre de la Santé précise que le Luxembourg a opté pour une distance interpersonnelle de deux mètres dans un souci de précaution. En effet, des études scientifiques récentes montrent que le virus SARS-CoV-2 se transmet également par aérosols (microgouttelettes) sur des distances plus longues qu'initialement prévu, notamment dans un endroit fermé.

Article 4

Le Conseil d'État note que les paragraphes 1er et 2 de l'article sous revue sont inspirés de l'article 5, alinéas 1er à 3, du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Comme ce texte ne soulève pas de problèmes majeurs, malgré certains déficits de nature rédactionnelle, le Conseil d'État se limite à l'observation suivante.

Pour clarifier le champ d'application personnel du dispositif et afin d'éviter que la disposition puisse être comprise comme s'appliquant aux seules activités à but de lucre, la Haute Corporation propose de remplacer la notion de

« *professionnel* » par celle de « *responsable* » ou d'« *organisateur* » de l'activité.

En ce qui concerne le nouveau paragraphe 2, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que, contrairement à la législation française, le dispositif sous examen ne tient pas compte de la situation particulière des personnes handicapées, dans la mesure où leur handicap ne permet pas de respecter la distanciation ou le port du masque. Il propose d'insérer un texte inspiré de l'article 2 du décret français n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire[3]. Le texte en question pourrait être conçu comme suit :

> « *Dès lors que, par nature, le maintien de la distanciation physique n'est pas possible entre la personne en situation de handicap et la personne qui l'accompagne, cette dernière met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus SARS-CoV-2.*
>
> *L'obligation de port du masque ne s'applique pas aux personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.* »

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'application du dispositif sous revue dans le cadre des établissements d'enseignement.

En ce qui concerne le paragraphe 3 du projet de loi initial, qui a été supprimé dans les amendements du 11 juin 2020, le Conseil d'État marque son accord avec cette suppression. Il note toutefois qu'il y a lieu, dans cette logique, de maintenir ce dispositif dans le projet de loi n° 7586. Or, il constate que les amendements parlementaires apportés à ce projet de loi prévoient également d'omettre ce dispositif. Dans son avis complémentaire de ce jour sur le projet de loi n° 7586, le Conseil d'État propose de rétablir la disposition supprimée par les amendements parlementaires du 12 juin 2020.

Article 5

Le Conseil d'État comprend que l'article 5, paragraphe 1er, institue la procédure par laquelle la Direction de la santé est mise en mesure d'identifier les personnes à haut risque d'être infectées. L'identification des personnes infectées est opérée par le biais des professionnels de la santé, entre autres au titre de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.

En plus, les personnes infectées se voient imposer par l'article 5 une obligation individuelle de renseigner la Direction de la santé sur leurs contacts physiques directs ou indirects avec des tiers. Même si le non-respect de cette obligation

[3] Décret français n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, article 2 :
« *Dès lors que, par nature, le maintien de la distanciation physique n'est pas possible entre la personne en situation de handicap et la personne qui l'accompagne, cette dernière met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.*
Les obligations de port du masque prévues au présent décret ne s'appliquent pas aux personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus. »

n'est pas sanctionnable au titre de l'article 10 de la loi en projet, il s'agit d'une communication de données personnelles de tiers imposée par la loi et qui est opérée à l'insu de ces tiers.

La formulation du dispositif est sujette à critiques. En ce qui concerne le concept de contact physique « *indirect* », le Conseil d'État renvoie à ses considérations relatives à l'article 2, point 4°. Il n'y a pas lieu de renseigner sur les contacts, mais de communiquer l'identité des personnes avec qui la personne infectée a eu un contact. L'indication de la date et des circonstances du contact est impérative.

Le Conseil d'État propose au moins d'écrire « *renseigner […] sur l'identité des personnes avec lesquelles elles ont eu des contacts physiques dans la période qui ne peut être supérieure à […] jours avant la détection de l'infection* ».

Une fois que les données relatives aux personnes de contact ont été communiquées à l'administration, il appartient à cette dernière de déterminer si ces personnes sont à considérer comme étant à haut risque. Ici encore le régime prévu est très lacunaire. Comment l'administration va-t-elle compléter les informations dont elle a besoin si la personne infectée n'a pas fourni ou n'a pas pu fournir toutes les données nécessaires pour contacter la personne tierce ? L'administration aura-t-elle accès à des registres publics pour identifier et localiser les personnes de contact ? Comment la personne de contact est-elle informée qu'elle est considérée comme étant à haut risque ? L'information se fait-elle uniquement par le biais de l'ordonnance visée à l'article 6 ? La personne considérée comme étant à haut risque sera-t-elle en mesure de contester le contact avec la personne infectée ou les circonstances de ce contact et dès lors la qualification retenue par la Direction de la santé ? Un juge pourra-t-il être saisi en cas de contestation ?

La personne considérée à haut risque et informée de cette « *qualification* » est, à son tour, soumise à une obligation de communiquer des renseignements sur les personnes avec lesquelles elle-même a eu des contacts physiques et sur les circonstances et la date de ces contacts. Encore une fois, le régime de cette obligation n'est pas précisé. Quand cessera cette obligation ?

L'articulation des phases successives de la procédure ne ressort pas clairement de l'article 5. Les procédures appelées à se dérouler successivement ne sont pas réglées.

Le Conseil d'État comprend que l'obligation de renseignement est imposée aux personnes infectées et à haut risque d'être infectées et que les personnes dont les données sont communiquées non seulement ne doivent pas donner leur consentement, mais ne doivent même pas être informées, alors que leurs données personnelles seront traitées par l'administration.

Le dispositif, tel qu'il est formulé, soulève encore d'autres interrogations. En ce qui concerne le suivi de l'état de santé des personnes en cause, le Conseil d'État note qu'il appartient en premier lieu au médecin traitant de suivre l'état de santé de ces personnes. S'agit-il de transmettre à l'administration, par le biais des malades, des données de santé que les professionnels de santé refuseraient de communiquer au titre du secret médical ? Se pose encore la question de savoir si les personnes visées sont en mesure d'évaluer correctement leur état de santé et de fournir des informations pertinentes à l'administration. Si une information de la Direction de la santé est justifiée pour

des considérations de santé publique, il faut imposer cette obligation aux professionnels de santé.

En ce qui concerne la mission de la Direction de la santé de suivre l'évolution de la pandémie de Covid-19, les informations nécessaires proviennent actuellement, pour l'essentiel, des professionnels de santé et cette situation ne devrait pas changer sous l'égide de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à la loi précitée du 1er août 2018, qui impose au médecin, à l'article 3, de transmettre « *toutes les données pertinentes dont il a connaissance, en vue de la surveillance épidémiologique* » et à tout le moins les données énumérées au paragraphe 2 de ce même article.

Le paragraphe 2 tel qu'il résulte des amendements du 11 juin 2020 ajoute une obligation de renseignement analogue aux exploitants d'un « *moyen collectif de transport de personnes* ». Ce dispositif spécial vise toutefois non pas un renseignement spontané, mais une communication sur demande de l'administration. Il présente encore l'avantage, par rapport au dispositif du paragraphe 1er, de déterminer le type de données qui doivent être transmises. Le Conseil d'État relève que le champ d'application du dispositif aurait utilement pu être formulé de façon plus précise. Dans la pratique, les questions suivantes risquent de se poser : Quelle est la portée du concept d'un « *exploitant d'un moyen collectif de transport de personnes* » ? Qu'en est-il des transports de voyageurs transfrontaliers opérés par des exploitants établis à l'étranger ? Quelle est la différence entre le concept de « *personnes qui ont subi une exposition à haut risque* » et celui de « *personnes à haut risque d'être infectées* » ?

Le dispositif sous examen doit être lu à la lumière de l'article 9 sur le traitement des données. Cette disposition vise, comme « *sources* » de renseignements à traiter par l'administration, à côté des professionnels de la santé au sens de la loi précitée du 1er août 2018, les établissements hospitaliers, les structures d'hébergement et les réseaux de soins. Le dispositif de l'article 9, tel qu'amendé, prévoit la transmission par ces professionnels d'informations analogues à celles visées au paragraphe 2. L'obligation légale de transmission d'informations n'est toutefois imposée qu'aux exploitants d'un moyen collectif de transports et ne s'étend pas aux professionnels visés à l'article 9. Le Conseil d'État estime qu'il s'impose de prévoir un régime unique pour l'ensemble des fournisseurs de données, à côté des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées.

En outre, le Conseil d'État émet encore des réserves par rapport à l'expression « *habilités dans le cadre de la présente loi* », dans la mesure où la loi en projet ne prévoit pas de procédure d'habilitation. Il propose d'utiliser le concept de « *délégation* ».

Le Conseil d'État, tout en rappelant ses interrogations quant à la portée des concepts utilisés, propose, dans un souci de la protection des personnes dont les données sont traitées, le texte suivant, inspiré de la législation française en la matière :

> « ***Art. 5.*** *(1) En vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2 et l'état de santé des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées, les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées renseignent le directeur de la santé ou son délégué ainsi que les professionnels de la santé désignés à cet effet par le directeur de la santé*

sur leur état de santé et sur l'identité des personnes avec lesquelles elles ont eu des contacts physiques dans la période qui ne peut être supérieure à quarante-huit heures respectivement avant l'apparition des symptômes ou avant le résultat positif d'un test au SARS-CoV-2.

Le traitement de données visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, comprend les catégories de données suivantes :

1° pour les personnes infectées :

- *a) les données d'identification (noms, prénoms, date de naissance, sexe) de la personne et de ses éventuels représentants légaux ;*
- *b) les coordonnées de contact (adresse, numéro de téléphone et adresse électronique) ;*
- *c) la désignation de l'organisme de sécurité sociale et le numéro d'identification ;*
- *d) les coordonnées du médecin traitant ou du médecin désigné par la personne pour assurer sa prise en charge ;*
- *e) les données permettant de déterminer que la personne est infectée (caractère positif du test, diagnostic médical, date des premiers symptômes ; date du diagnostic ; pays où l'infection a été contractée ; source d'infection si connue) ;*
- *f) les données relatives à la situation de la personne au moment du dépistage (hospitalisé, à domicile ou déjà à l'isolement) ;*
- *g) les données d'identification et les coordonnées (nom, prénom, sexe, date de naissance, numéro de téléphone, adresse électronique) des personnes avec lesquelles les personnes infectées ont eu des contacts physiques dans la période [qui ne peut être supérieure à quarante-huit heures respectivement avant l'apparition des symptômes ou avant le résultat positif d'un test au SARS-CoV-2 ainsi que la date et les circonstances du contact ;*
- *h) les données permettant de déterminer que la personne n'est plus infectée (caractère négatif du test).*

2° pour les personnes à haut risque d'être infectées :

- *a) les données d'identification (noms, prénoms, date de naissance, sexe) de la personne et de ses éventuels représentants légaux ;*
- *b) les coordonnées de contact (adresse, le numéro de téléphone et l'adresse électronique) ;*
- *c) la désignation de l'organisme de sécurité sociale et le numéro d'identification ;*
- *d) les coordonnées du médecin traitant ou du médecin désigné par la personne pour assurer sa prise en charge ;*
- *e) les données permettant de déterminer que cette personne est à haut risque d'être infectée (la date du dernier contact physique et les circonstances du contact avec la personne infectée, l'existence de symptômes et la date de leur apparition) ;*
- *f) les données relatives à la situation de la personne au moment de la prise de contact physique (hospitalisé, à domicile ou déjà en quarantaine).*

(2) En vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2, les personnes énumérées ci-après transmettent, sur demande, au directeur de la santé ou à son délégué les données énoncées au paragraphe 1er, alinéa 2, point 2°, lettres a) et b), des personnes qui ont

subi une exposition à haut risque en raison d'une des situations visées à l'article 2, point 4 :

1° les responsables de voyages organisés par moyen collectif de transport de personnes ;

2° les responsables des établissements hospitaliers ;

3° les responsables de structures d'hébergement ;

4° les responsables de réseaux de soins.

En ce qui concerne les points 2° à 4°, la transmission se fait conformément aux articles 3 à 5 de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.

(3) Sans préjudice des dispositions de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique, en vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2, les professionnels de santé visés dans cette loi transmettent au directeur de la santé ou à son délégué les données des personnes dont le résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 a été négatif.

Les données des personnes autres que celles visées au paragraphe 1er, alinéa 2, points 1° et 2°, sont anonymisées par le directeur de la santé ou son délégué à l'issue d'une durée de soixante-douze heures après leur réception.

(4) En l'absence des coordonnées des personnes infectées et des personnes à haut risque d'être infectées, le directeur de la santé ou son délégué ont accès aux données énumérées à l'article 5, paragraphe 2, lettres a) à d), de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et aux données d'affiliation du Centre commun de la sécurité sociale.

(5) Le traitement des données est opéré conformément aux dispositions de l'article 9. »

Échange de vues

- Monsieur Sven Clement (Piraten) exprime son scepticisme quant à la proposition de texte émise par le Conseil d'État qui contient des listes exhaustives de données à caractère personnel à collecter et qui ne prévoit plus d'exception pour les personnes dont le résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 est négatif (à l'article 9). À cet égard, le nouveau paragraphe 4 proposé par le Conseil d'État semble particulièrement problématique dans la mesure où il prévoit de donner accès au Registre national des personnes physiques (RNPP) et aux données d'affiliation du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS). L'orateur estime que cette proposition ne correspond ni à la volonté politique exprimée par les amendements parlementaires du 11 juin 2020, ni aux préoccupations exprimées dans la motion relative à l'invitation du Gouvernement à ne pas rendre obligatoire l'utilisation d'une application de traçage des contacts qui a été votée en date du 7 mai 2020.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) note que le Conseil d'État soulève un certain nombre de questions pertinentes. Il se demande à son tour si la

personne considérée comme étant à haut risque d'être infectée sera en mesure de contester le contact avec la personne infectée ou les circonstances de ce contact et dès lors la qualification retenue par la Direction de la santé et si un juge pourra être saisi en cas de contestation.

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) fait sienne l'observation du Conseil d'État selon laquelle les personnes infectées se voient imposer par l'article 5 une obligation individuelle de renseigner la Direction de la santé sur leurs contacts physiques directs ou indirects avec des tiers. Même si le non-respect de cette obligation n'est pas sanctionnable au titre de l'article 10 de la loi en projet, il s'agit d'une communication de données personnelles de tiers imposée par la loi et qui est opérée à l'insu de ces tiers.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) se réfère à l'alinéa 1er du nouveau paragraphe 1er proposé par le Conseil d'État qui prévoit que les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées renseignent le directeur de la santé ou son délégué ainsi que les professionnels de la santé désignés à cet effet par le directeur de la santé sur leur état de santé et sur l'identité des personnes avec lesquelles elles ont eu des contacts physiques dans la période qui ne peut être supérieure à 48 heures, respectivement avant l'apparition des symptômes ou avant le résultat positif d'un test au virus SARS-CoV-2. L'orateur juge opportun d'intégrer ces éléments dans la définition de la notion de « *personnes à haut risque d'être infectées* ». De manière générale, il exprime sa préférence pour omettre les concepts de « *quarantaine* » et de « *personne à haut risque d'être infectée* ». En effet, ces concepts ne sont ni contrôlables ni sanctionnables et devraient dès lors faire l'objet d'une simple recommandation.

- Madame la Ministre de la Santé précise que la mise en isolement et la mise en quarantaine visées à l'article 6 sont les mesures les plus importantes pour lutter contre la propagation de la pandémie de Covid-19, conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC). Il s'avère nécessaire d'inscrire la mesure de mise en quarantaine dans la loi afin de pouvoir délivrer un certificat d'incapacité de travail aux personnes concernées par cette mesure, ces personnes n'étant pas forcément malades. Par ailleurs, la France a mis en place un système semblable.

  En outre, la Ministre donne à considérer que la décision à prendre par le directeur de la santé doit être motivée et qu'un recours peut être ouvert devant le tribunal administratif contre toute ordonnance prise en vertu de l'article sous rubrique. Ces garanties visent à éviter des décisions arbitraires. De toute façon, une mise en quarantaine n'est pas décidée de façon unilatérale sur base des informations fournies par la personne infectée à la division de l'inspection sanitaire.

- Monsieur le Président-Rapporteur donne à considérer que les dispositions proposées par le Conseil d'État s'inscrivent dans une approche de santé publique.

Article 6

Le Conseil d'État relève que le dispositif de l'article 6 est nouveau par rapport au règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020. Il est inspiré de l'article 10 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé.

L'article 10 de la loi précitée du 21 novembre 1980 autorise le médecin de la Direction de la santé à prendre « *les mesures d'urgence qu'il juge nécessaires à l'exception d'une mesure d'hospitalisation forcée* », alors que le dispositif de l'article sous revue détaille les mesures qui peuvent être adoptées, à savoir la mise en quarantaine, la mise en isolement, l'interdiction de sortie, la soumission à un test de dépistage et le port d'un équipement de protection individuelle.

Même si le régime des ordonnances à prendre par le directeur de la santé remonte à la loi modifiée du 31 décembre 1952 portant abrogation de la loi du 18 mai 1902 concernant l'institution des médecins-inspecteurs et l'exercice de leurs attributions et nouvelle organisation du service des médecins-inspecteurs, le Conseil d'État éprouve des réticences par rapport à un régime administratif de privation de liberté soumis au contrôle du juge administratif. Il renvoie dans ce contexte à l'examen de l'article 7.

L'article sous revue appelle de la part du Conseil d'État encore les observations qui suivent.

En ce qui concerne la phrase liminaire du paragraphe 1er, le Conseil d'État relève que les amendements parlementaires du 11 juin 2020 ont supprimé la référence à l'existence de « *motifs sérieux de croire que les personnes concernées présentent un risque élevé de propagation du Covid-19 à la population* ». Il ne saurait toutefois admettre que la simple référence, invoquée d'ailleurs dans le commentaire, à l'article 2, points 2° à 4°, soit suffisante pour justifier la mesure de mise en quarantaine ou de mise en isolement. Une chose est de constater qu'une personne est à haut risque, au sens de l'article 2, point 4°, une autre chose est de la soumettre à une mesure de l'article 6. Le dispositif tel que prévu revient à accorder au directeur de la santé un pouvoir discrétionnaire de soumettre toutes les personnes relevant de l'article 2, point 4°, à l'une des mesures prévues à l'article 6, sans exiger une motivation au regard du risque du virus SARS-CoV-2, à moins d'admettre que le directeur de la santé est tenu de soumettre ces personnes à une mesure de mise à l'écart ; si cette lecture est à retenir, le terme « *peut* » est erroné.

Même si la formulation du dispositif sous examen dans sa version antérieure au second train d'amendements n'était pas sans soulever des interrogations, elle avait l'avantage indéniable quant à la substance de soumettre toute mesure de mise à l'écart à l'exigence d'une motivation particulière quant au risque de propagation du virus SARS-CoV-2. Dans ces conditions, le Conseil d'État propose de maintenir la formulation introductive du paragraphe 1er avec une adaptation terminologique. Le texte pourrait se lire comme suit :

> « *Pour autant qu'il existe des raisons d'ordre médical ou factuel permettant de considérer que les personnes concernées présentent un risque élevé de propagation du virus SARS-CoV-2 à d'autres personnes, le directeur […]* »

En ce qui concerne les points 1° et 2° du paragraphe 1er, le Conseil d'État propose de remplacer la notion de « *domicile* » par celle de « *résidence* », puisqu'il ne s'agit pas du domicile de la personne concernée au sens juridique de ce terme mais de son lieu d'habitation effectif. Le concept de « *domicile élu* » revêt une portée purement procédurale et est inadapté dans le cas présent. Dès lors, l'expression « *domicile réel ou élu* » doit être remplacée par l'expression « *résidence effective ou autre lieu d'habitation à désigner par la personne concernée* ». L'expression « *avec réalisation d'un test de dépistage à la recherche de l'infection* » doit être remplacée utilement par l'expression « *avec soumission à un test de dépistage de l'infection* ».

Au paragraphe 2, l'expression « *domicile réel ou élu* » est encore à remplacer par celle de « *résidence effective ou autre lieu d'habitation à désigner par la personne concernée* ».

En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 1er, le Conseil d'État note qu'il y est question d'un « *risque de transmission* », alors que le paragraphe 1er vise le « *risque de propagation* ». Il y a lieu d'harmoniser la terminologie sur ce point, en reprenant, au paragraphe 3, les termes utilisés au paragraphe 1er.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'articulation entre les mesures prévues au paragraphe 1er et celles prévues au paragraphe 3. Si l'imposition du port d'un équipement de protection individuelle doit s'ajouter à la mise en quarantaine ou à la mise en isolement, il faut établir un risque de propagation particulièrement élevé par rapport au risque élevé dont question au paragraphe 1er. Si, par contre, il s'agit d'une mesure autonome, il faut préciser que « *le directeur de la santé peut, aux lieu et place des mesures prévues au paragraphe 1er, imposer […]* ».

Le Conseil d'État relève que les mesures spécifiques prévues aux paragraphes 1er à 3 ne sont soumises ni à un régime de contrôle ni à un mécanisme de sanctions en cas d'inobservation. À défaut de dispositif similaire à celui de l'article 10 de la loi précitée du 21 novembre 1980 ou d'un renvoi exprès à cette disposition légale, le directeur de la santé ne peut pas faire appel à la force publique pour exécuter les mesures qu'il a prises.

Il n'est pas investi du droit d'effectuer des visites domiciliaires, ce qui requerrait d'ailleurs l'autorisation préalable du juge judiciaire.

L'article 10 de la loi en projet ne sanctionne pas le non-respect des mesures ordonnées au titre de l'article 6. L'article 13 de la loi précitée du 21 novembre 1980 n'est pas applicable.

Aux alinéas 2 et 3 du paragraphe 3, le Conseil d'État propose de remplacer l'expression « *certificat d'incapacité de travail ou de scolarité* » par l'expression « *certificat d'incapacité de travail ou de dispense de scolarité* ».

La dernière phrase du paragraphe 3, alinéa 3, (« *En cas de refus de […]* ») devrait figurer à la suite du paragraphe 1er, point 1°.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État rappelle que, dans ses avis du 9 juin 2020 sur les projets de loi n^{os} 7586 et 7587[4], il a proposé d'omettre la référence à la signature électronique.

Les paragraphes 5 et 6 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Échange de vues

- Monsieur Sven Clement (Piraten) se réfère à la proposition du Conseil d'État de remplacer l'expression « *domicile réel ou élu* » par celle de « *résidence effective ou autre lieu d'habitation à désigner par la personne concernée* » et se demande si les personnes sans domicile fixe qui ont été hébergées dans des chambres d'hôtel sont incluses dans cette définition.

- Madame la Ministre de la Santé répond par l'affirmative.

- Madame Viviane Reding (CSV) se réfère à l'observation du Conseil d'État selon laquelle les mesures spécifiques prévues aux paragraphes 1er à 3 ne sont soumises ni à un régime de contrôle ni à un mécanisme de sanctions en cas d'inobservation et selon laquelle le directeur de la santé ne peut pas faire appel à la force publique pour exécuter les mesures qu'il a prises. Il n'est pas non plus investi du droit d'effectuer des visites domiciliaires. L'oratrice s'interroge sur la pertinence des dispositions en question en l'absence de moyens permettant leur exécution.

- Madame la Ministre de la Santé confirme que le non-respect d'une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine n'est pas punissable. En revanche, une personne présentant un danger pour autrui et s'opposant à être hébergée dans un autre lieu approprié relève du champ d'application de l'article 7.

Article 7

Madame la Ministre de la Justice présente les observations émises par le Conseil d'État à l'égard de l'article 7.

Le Conseil d'État note que l'article sous examen constitue une disposition clé de la loi en projet.

Le paragraphe 1er investit le procureur d'État, saisi par requête motivée du directeur de la santé, du droit d'ordonner l'hospitalisation forcée d'une

[4] Projet de loi n° 7586 relatives à certaines modalités concernant les audiences des juridictions et portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénal ; projet de loi n° 7587 portant
1° prorogation de mesures concernant
- la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite,
- certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales,
- la suspension des délais en matière juridictionnelle, et
- d'autres modalités procédurales,

2° dérogation temporaire aux articles 74, 75, 76 et 83 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat,
3° dérogation temporaire aux articles 15 et 16 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, et
4° modification de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

personne infectée pour une durée qui ne peut dépasser celle indiquée dans l'ordonnance d'isolement prise par le directeur de la santé qui reste à exécuter.

Les paragraphes 2 et 3 prévoient une information du président du tribunal d'arrondissement dans les 48 heures. Ce dernier doit soit entériner la décision du procureur par voie d'ordonnance soit décider, avec effet immédiat, la « *sortie* » de la personne concernée.

Au titre du paragraphe 4, l'ordonnance du président peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal d'arrondissement, qui doit statuer dans les 48 heures.

Le dispositif prévu appelle de la part du Conseil d'État les observations suivantes.

Le Conseil d'État considère que tout placement forcé d'une personne pour des raisons médicales constitue une atteinte grave à sa liberté et doit s'entourer de garanties suffisantes. Il note que les mesures de placement de personnes malades existent déjà dans la législation luxembourgeoise, plus particulièrement aux articles 10 et 11 de la loi précitée du 21 novembre 1980 et, sous le terme d'« *admission* », à l'article 2 de la loi précitée du 10 décembre 2009. Le dispositif sous revue répond à une logique de protection de la santé publique. Toute mesure contraignante visée dans la disposition sous avis doit rester exceptionnelle en tant que mesure de dernier ressort. Elle doit être justifiée au regard de la situation personnelle dans laquelle se trouve la personne infectée et du risque particulier de santé publique qu'elle présente pour les tiers. Dès lors, elle requiert une motivation exhaustive d'ordre médical et factuel. Elle est conforme aux exigences de la CEDH, et notamment à ses articles 5 et 8, dans la mesure où elle est ordonnée par un tribunal et qu'elle est nécessaire et justifiée au regard d'impératifs de santé publique et proportionnée à ce but.

À cet égard, le Conseil d'État est d'avis que la référence, dans le dispositif prévu, à la sécurité d'autrui est à écarter, étant donné que la seule justification d'une mesure privative de liberté doit, dans le cadre du projet de loi sous avis, être d'ordre sanitaire.

Le Conseil d'État considère qu'une mesure d'hospitalisation forcée requiert l'intervention du juge de l'ordre judiciaire, appelé à adopter les décisions privatives de liberté.

Si la saisine du président du tribunal d'arrondissement répond à ces requis, l'intervention du procureur d'État soulève des interrogations. Le procureur d'État est chargé d'exercer l'action publique et de requérir l'application de la loi. À ce titre, le Code de procédure pénale lui permet de faire arrêter une personne en cas de flagrant délit, avec obligation de la présenter devant le juge d'instruction dans les 24 heures. La loi précitée du 10 décembre 2009 investit encore le procureur d'État du droit de demander l'admission d'une personne atteinte de troubles mentaux dans un établissement spécialisé. Il partage cette compétence avec les membres de la famille, le bourgmestre, les chefs des centres d'intervention (aujourd'hui CGDIS) ou des commissariats de la Police grand-ducale et les officiers de police judiciaire ; il faut encore que la personne concernée compromette l'ordre ou la sécurité publics. Dans le système de la loi précitée du 21 novembre 1980, le procureur d'État saisit, sur demande du médecin de la Direction de la santé, le juge des référés, qui décide

l'hospitalisation forcée. Le Conseil d'État partage les réserves formulées par les procureurs d'État des tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch, qui parlent d'un régime « *extraordinaire* » et à l'égard duquel ils émettent de sérieuses réserves.

L'article 10 de la loi en projet ne sanctionne pas le non-respect de l'ordonnance prévue à l'article 7. L'article 13 de la loi précitée du 21 novembre 1980 n'est pas applicable.

Le Conseil d'État propose un dispositif qui, à l'instar de celui prévu dans la loi précitée du 21 novembre 1980, maintient la compétence du juge judiciaire. En ce qui concerne la procédure, il faut veiller au respect des droits de la personne physique concernée tout en assurant la célérité indispensable dans un souci de sauvegarde de la santé publique. Dans cette logique, il peut admettre que l'appel soit exclu, sachant que la personne concernée peut à tout moment saisir le président du tribunal d'arrondissement d'une demande de modifier ou de rabattre l'ordonnance. Le Conseil d'État considère encore qu'il est indiqué de prévoir une communication de l'ordonnance de confinement forcé au procureur d'État, qui peut, à son tour, demander de la voir modifiée. Il s'agit d'une garantie supplémentaire au profit de la personne concernée. Le Conseil d'État reconnaît la pertinence des difficultés, d'ordre procédural, d'ordre technique et de nature pratique mises en exergue dans les avis des autorités judiciaires, dont il partage les interrogations.

Les délais dans lesquels le Conseil d'État a dû rendre son avis ne lui ont toutefois pas permis de proposer un texte plus élaboré répondant à l'ensemble de ces interrogations. Il s'est limité à proposer une solution sur le problème fondamental de la compétence du procureur d'État.

Le texte de l'article 7 pourrait se lire comme suit :

> « ***Art. 7.*** *Si la personne infectée présente, à sa résidence effective ou à un autre lieu d'habitation à désigner par elle, un danger pour la santé d'autrui et qu'elle s'oppose à être hébergée dans un autre lieu approprié et équipé au sens de l'article 6, paragraphe 2, le président du tribunal d'arrondissement du lieu du domicile sinon de la résidence de la personne concernée peut décider par voie d'ordonnance le confinement forcé de la personne infectée dans un établissement hospitalier ou dans une autre institution, un établissement ou une structure appropriés et équipés, pour une durée maximale de la durée de l'ordonnance d'isolement restant à exécuter.*
>
> *Le président du tribunal d'arrondissement est saisi par requête motivée du directeur de la santé proposant un établissement hospitalier ou une autre institution, un établissement ou une structure appropriés et équipés. La requête est accompagnée d'un certificat médical établissant le diagnostic d'infection.*
>
> *Le président du tribunal d'arrondissement peut s'entourer de tous autres renseignements utiles.*
>
> *Il statue dans les vingt-quatre heures de la saisine par ordonnance qui détermine la mesure de confinement forcé et qui mentionne la nature, les motifs de la mesure et sa durée.*

Les ordonnances du président du tribunal d'arrondissement sont communiquées au procureur d'État et notifiées à la personne concernée par la Police grand-ducale.

Le président du tribunal d'arrondissement peut à tout moment rabattre ou modifier son ordonnance, soit d'office, soit à la demande de la personne concernée, du procureur d'État ou du directeur de la santé. S'il statue à la demande de la personne concernée ou du directeur de la santé, il rend l'ordonnance dans les vingt-quatre heures de la demande.

Aux fins de l'exécution de l'ordonnance, le directeur de la santé a le droit de requérir directement la force publique.

L'appel contre les ordonnances est exclu. »

Échange de vues

- Madame la Ministre de la Santé rappelle qu'il s'agit de remplacer la procédure plus contraignante prévue par la loi précitée du 21 novembre 1980 par une procédure inspirée de la loi précitée du 10 décembre 2009. Le dispositif proposé par le Conseil d'État prévoit que la procédure du confinement forcé de la personne infectée est déclenchée par le directeur de la santé, alors que la décision y relative est prise par le président du tribunal d'arrondissement. La personne concernée peut exercer une voie de recours, et le président du tribunal d'arrondissement doit statuer dans les 24 heures de la saisine par ordonnance. Ce dispositif répond donc aux exigences de la CEDH.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) constate que le président du tribunal d'arrondissement peut à tout moment rabattre ou modifier son ordonnance, soit d'office, soit à la demande de la personne concernée, du procureur d'État ou du directeur de la santé. Or, il serait préférable de prévoir la possibilité d'interjeter appel devant un autre juge que celui qui a pris la première décision. L'orateur estime que la voie de l'appel n'aurait pas pour conséquence de prolonger la procédure outre mesure.

- Monsieur Léon Gloden (CSV) donne à considérer que la voie de l'appel aurait des répercussions procédurales. Afin de respecter le principe du contradictoire, il faudrait ainsi préciser que le juge saisi par l'appel siège comme juge du fond dans les formes du référé.

- Madame la Ministre de la Justice propose de compléter la proposition de texte du Conseil d'État dans ce sens.

- Selon Monsieur le Président-Rapporteur, une autre solution pourrait consister dans la suppression de l'article 7. Dans ce cas de figure, la loi précitée du 21 novembre 1980 serait applicable. L'orateur souligne la nécessité de remettre ladite loi sur le métier afin d'en moderniser certaines dispositions.

- Madame la Ministre de la Santé estime que la loi précitée du 21 novembre 1980 n'est pas contraire à la CEDH, même s'il s'avère nécessaire d'y apporter un certain nombre de précisions. En effet,

ladite loi prévoit la prise de décision par une autorité judiciaire et la possibilité d'un recours, bien que le délai du recours soit trop long. Or, le juge appelé à appliquer la loi précitée du 21 novembre 1980 connaît les standards imposés par la CEDH et notamment l'exigence d'un délai raisonnable.

- De manière générale, Monsieur Sven Clement (Piraten) exprime son scepticisme quant à la mesure de l'hospitalisation forcée qui a été appliquée une seule fois depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 21 novembre 1980. L'orateur préfère la proposition de texte du Conseil d'État par rapport au texte initial, même s'il faudrait prévoir la possibilité d'interjeter appel.

Article 8

L'article 8 impose l'obligation d'informer régulièrement la Chambre des Députés des mesures prises par le directeur de la santé.

À la lumière du dispositif initial et de l'amendement, le Conseil d'État comprend que cette mission de renseignement incombe au directeur de la santé. Le Conseil d'État voudrait formuler deux considérations, l'une de principe, l'autre de nature technique.

L'application de la loi relève, dans le système constitutionnel luxembourgeois, du Gouvernement. Si la loi charge une administration précise ou un fonctionnaire déterminé d'une telle administration de l'application de la loi, il appartient au ministre compétent d'exercer sa mission de contrôle et d'assumer la responsabilité politique vis-à-vis de la Chambre des Députés. Ce n'est que dans des situations particulières où la loi investit un organe d'une mission spéciale, que cet organe exerce en toute indépendance vis-à-vis du Gouvernement, que sont prévus des mécanismes d'information directe de la Chambre des Députés ; le Conseil d'État renvoie au rôle de la Cour des Comptes ou du Médiateur. Le système prévu est dès lors pour le moins très atypique. La Chambre des Députés n'aurait d'ailleurs aucune emprise directe sur le directeur de la santé, qui reste placé sous l'autorité du seul ministre ayant la Santé dans ses attributions. Ce dernier peut d'ailleurs obtenir de la part du fonctionnaire toute information requise au titre de l'autorité hiérarchique qu'il exerce sur le fonctionnaire. En cas de dysfonctionnement de l'administration, ce sera en tout état de cause le ministre qui devra assumer devant la Chambre des Députés la responsabilité politique.

Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur la pertinence du régime d'information prévu, qui revêt davantage une valeur symbolique qu'une réelle portée juridique.

Le dispositif prévu avant les amendements, imposant au directeur de la santé une information du Gouvernement, n'avait pas plus de pertinence au regard de la soumission hiérarchique du fonctionnaire au ministre ayant la Santé dans ses attributions, sauf à instaurer une couverture politique du ministre par l'ensemble du Gouvernement.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la réserve de l'article 458 du Code pénal relatif au secret professionnel et de la règlementation relative à la protection des données de santé. Tout fonctionnaire est, de par son statut, soumis au secret professionnel, qui est expressément mentionné dans la loi

modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. À cette obligation s'ajoute, pour les médecins fonctionnaires, le secret médical. Une référence à l'article 458 du Code pénal dans une loi spéciale ne s'impose pas. L'article 9 de la loi en projet contient un dispositif détaillé sur la protection des données et il est superfétatoire de rappeler, dans l'article sous examen, la nécessité de respecter ce régime. Il est évident que la protection des données à caractère personnel devra être assurée également dans les relations entre la Direction de la santé et le ministre.

Dans ces conditions, le Conseil d'État propose d'omettre l'article sous examen.

Il est convenu de ne pas suivre le Conseil d'État en ce qu'il propose de supprimer cette disposition.

Article 9

Le Conseil d'État a proposé, dans ses commentaires relatifs à l'article 5, un dispositif qui distingue entre les différents groupes de personnes tenues de fournir au directeur de la santé ou à son délégué des données, les groupes de personnes dont les données sont transmises (personnes infectées, personnes à haut risque d'être infectées, personnes de contact et personnes testées négativement) ainsi que le type de données (nom, prénoms, adresse, etc.).

L'article 9 est destiné à régler le régime de traitement de ces données dans le respect du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ci-après « *règlement (UE) 2016/679* ».

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec les finalités énumérées au paragraphe 1er, sous les points 1° à 4°. Il propose d'omettre la référence à la mission de la Direction de la santé de formuler des recommandations à l'attention du Gouvernement, cette mission relevant d'ores et déjà de la loi organique de cette administration. Il note toutefois qu'il n'est pas fait mention du responsable du traitement. Le Conseil d'État propose, pour le paragraphe 1er de l'article 9, le texte suivant, qui fait le lien avec l'article 5.

Le texte sous revue pourrait dès lors se lire comme suit :

> « ***Art. 9.*** *(1) En vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2, le directeur de la santé met en place un système d'information qui contient des données à caractère personnel.*
>
> *Ce système d'information a comme finalités de :*
> *1° détecter, évaluer, surveiller et combattre la pandémie de Covid-19 et acquérir les connaissances fondamentales sur la propagation et l'évolution de cette pandémie ;*
> *2° garantir aux citoyens l'accès aux soins et aux moyens de protection contre la maladie Covid-19 ;*
> *3° créer les cadres organisationnel et professionnel requis pour surveiller et combattre la pandémie de Covid-19 ;*
> *4° répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant d'autorités de santé européennes ou internationales.* »

Le paragraphe 2 doit être reformulé au regard du dispositif de l'article 5 qui détermine le groupe de personnes tenues de fournir des renseignements et la nature des données à transmettre. Dans cette logique, le Conseil d'État propose le texte suivant :

> « *(2) Le système d'information prévu au paragraphe 1er porte sur les données à caractère personnel suivantes :*
> *1° les données collectées en vertu de l'article 5 ;*
> *2° les données collectées en vertu des articles 3 à 5 de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.* »

Le Conseil d'État marque son accord avec le paragraphe 3 qui prévoit que seuls les médecins et professionnels de santé, nommément désignés par le directeur de la santé ou son délégué, sont autorisés à accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées. Le Conseil d'État émet des réserves par rapport à l'expression « *habilités dans le cadre de la présente loi* », vu que la loi en projet ne prévoit pas de procédure d'habilitation. Il propose d'omettre ces termes et de retenir uniquement les termes « *désignés par le directeur de la santé* ». Il n'est pas nécessaire de rappeler la mission de « *détecter, évaluer, surveiller et combattre le Covid-19* », libellé qui se distingue d'ailleurs de celui de la phrase introductive du paragraphe 1er. Le Conseil d'État propose le texte suivant :

> « *(3) Seuls les médecins et professionnels de santé, nommément désignés par le directeur de la santé, sont autorisés à accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées. Ils accèdent aux données relatives à la santé dans la stricte mesure où l'accès est nécessaire à l'exécution des missions légales ou conventionnelles qui leur sont confiées pour prévenir et combattre la pandémie de Covid-19.* »

Le paragraphe 4 a pour objet d'exclure le droit d'opposition, conformément à la faculté offerte par l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 de limiter certains droits notamment pour garantir des objectifs importants de santé publique. La législation française contient une exclusion analogue. Le Conseil d'État relève que l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 autorise les États membres à limiter, par la voie de mesures législatives, la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et 34 du même règlement lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir un des objectifs prévus limitativement au paragraphe 1er de l'article 23.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le paragraphe 4.

Le paragraphe 5 a trait à la durée de conservation des données ainsi collectées dans le système d'information. La première phrase du paragraphe 5 ne fait que rappeler les principes énoncés à l'article 32 du règlement (UE) 2016/679 relatif à la sécurité du traitement et peut, par conséquent, être supprimée. La durée de conservation retenue au paragraphe sous examen est fixée de manière générale, sans distinction des catégories de données traitées ou des personnes qu'elles concernent. La disposition sous avis ne fait pas état des données de journalisation, alors que les mesures de traçabilité constituent

l'une des pierres angulaires de la sécurité des traitements[5]. La législation française en la matière est plus stricte[6]. Le Conseil d'État considère qu'il conviendrait de prévoir un délai de conservation à partir de la date de collecte ou tout au plus à partir de la fin de l'état de crise. Tout en renvoyant aux interrogations formulées par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 8 juin 2020 concernant la durée spécifique de six mois, le Conseil d'État propose de reformuler le texte sous avis comme suit :

> « *(5) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 6, les données à caractère personnel traitées sont anonymisées à l'issue d'une durée de trois mois à compter de la fin de l'état de crise tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Les données de journalisation qui comprennent les traces et logs fonctionnels permettant la traçabilité des accès et actions au sein du système d'information suivent le même cycle de vie que les données auxquelles elles se rapportent. Les accès et actions réalisés sont datés et comportent l'identification de la personne qui a consulté les données ainsi que le contexte de son intervention.* »

Le paragraphe 6 précise que les données pourront être traitées à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, dans les conditions prévues par le règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 et la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. En France, il est procédé à la suppression des « *nom et prénoms des personnes, leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et leur adresse* » lorsque le traitement a pour finalité « *la surveillance épidémiologique aux niveaux national et local, ainsi que la recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation* »[7].

Étant donné que l'article 65 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données relatif aux mesures appropriées additionnelles à mettre en œuvre par le responsable d'un traitement dans le cadre d'un traitement à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques accorde au responsable de traitement le droit d'exclure une ou plusieurs des mesures énumérées à cet article, il conviendrait de préciser, dans le projet de loi sous revue, que les données traitées à des fins de recherche sont pseudonymisées. Le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 6 comme suit :

> « *(6) Les données peuvent être traitées à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques dans les conditions*

[5] Délibération de la CNIL n° 2020-051 du 8 mai 2020 portant avis sur un projet de décret relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 6 du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, p. 12.
[6] Article 11 du décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.
[7] Article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions : « *[…] 4° La surveillance épidémiologique aux niveaux national et local, ainsi que la recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation, sous réserve, en cas de collecte d'informations, de supprimer les nom et prénoms des personnes, leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et leur adresse.* »

prévues par le règlement (UE) 2016/679 précité, et par la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, sous réserve d'être pseudonymisées au sens de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Échange de vues

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) exprime ses réticences quant au paragraphe 1er, alinéa 2, point 4°, qui prévoit la mise à disposition des données des personnes infectées et des personnes à haut risque d'être infectées aux autorités de santé européennes ou internationales.

- Le directeur de la santé précise à cet égard que la Direction de la santé ne transmet pas des données nominatives aux autorités sanitaires européennes ou internationales.

- Monsieur Sven Clement (Piraten) renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 5 et exprime sa préférence pour le texte résultant des amendements parlementaires du 11 juin 2020. En outre, l'orateur se demande si la loi en projet, qui expire après un mois, peut prévoir l'anonymisation des données à caractère personnel à l'issue d'une durée de trois mois à compter de la fin de l'état de crise. Se pose encore la question de savoir si cette date limite est raisonnable au vu du risque d'une deuxième vague qui pourrait rendre nécessaire une prorogation de la présente loi à plusieurs reprises.

- La représentante du ministère de la Santé précise qu'il faut faire une distinction entre les données qui seront collectées sur base de la présente loi et celles qui ont déjà été collectées depuis le début de la crise. Selon le Conseil d'État, toutes les données collectées pourront être conservées jusqu'à trois après la fin de l'état de crise.

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) se demande à son tour si une loi peut produire des effets au-delà de sa date de validité. Alors que l'orateur considère l'ancien libellé de cet article comme trop imprécis, la proposition de texte du Conseil d'État lui semble trop détaillée.

- Madame Viviane Reding (CSV) exprime sa préférence pour la version antérieure de cet article, aussi imparfaite soit-elle. Elle regrette notamment l'absence de toute référence au consentement, principe consacré par le règlement (UE) 2016/679 précité.

- En réponse à une question de Monsieur Claude Wiseler (CSV) sur la différence entre l'anonymisation et la pseudonymisation, la représentante du ministère de la Santé indique que l'anonymisation ne permet plus de retracer la personne concernée, alors que la pseudonymisation vise à lui attribuer un pseudonyme qui est enregistré dans une banque de données séparé et qui permet dès lors de retracer la personne en cas de besoin.

- Monsieur Sven Clement (Piraten) estime que l'attribution d'un pseudonyme ne va pas forcément de pair avec un tableau de mise en relation entre l'identité et le pseudonyme de la personne concernée. À

son avis, un tel tableau permettant de retracer la personne concernée nécessiterait une base légale séparée.

Article 10

L'article 10 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 11

Le Conseil d'État note que cet article se propose de modifier la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments.

La disposition prévue au point 1° vise à compléter l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 1975, qui permet la délivrance au public de médicaments, sous pli scellé, pour des patients vivant dans des centres intégrés pour personnes âgées ou dans des maisons de soins, voire dans des services pour personnes autorisées conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les auteurs expliquent qu'en ce qui concerne cette dernière catégorie de services, certains, tout en accueillant des personnes, offrent des prestations relevant du domaine de la santé, sans que les personnes traitées y soient hébergées, à l'exemple notamment des services de consultation et de traitement socio-thérapeutiques. Selon les auteurs, il importe dès lors d'étendre le champ d'application de ces services également à ceux qui prennent en charge des personnes nécessitant une médication sans offre d'hébergement, sans pour autant expliquer l'urgence de cette mesure en relation avec l'état de crise sanitaire.

Au point 2°, les auteurs proposent de remplacer l'article 4 de la loi précitée du 25 novembre 1975. En ce qui concerne le libellé proposé, il est prévu au paragraphe 2 que la liste des médicaments à usage humain couverts par les dépôts de médicaments visé à l'article 4, paragraphe 1er, points 1° à 4, est fixée par règlement grand-ducal. Étant donné que le domaine de la santé constitue, en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, une matière qui relève de la loi formelle, les règlements grand-ducaux pris en cette matière ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, c'est-à-dire que le Grand-Duc ne peut prendre ces règlements qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. En l'espèce, la disposition légale fixe bien l'objectif du règlement grand-ducal à prendre, qui est la fixation d'une liste des médicaments qui peuvent être déposés dans certains endroits définis au paragraphe 1er, points 1° à 4°, sans pour autant indiquer quels sont ces médicaments et pour quelles raisons ces endroits se voient attribuer une dérogation par rapport à l'article 2 de la loi précitée du 25 novembre 1975 qui dispose que la délivrance de médicaments peut uniquement se faire dans les pharmacies et l'article 3*bis* de la loi précitée du 25 novembre 1975, qui pour des médicaments dont la délivrance ne nécessite pas de prescription, permet la vente par internet. Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la relégation de la fixation de la liste des médicaments à usage humain couverts par les dépôts de médicaments visés à l'article 4, paragraphe 1er, points 1° à 4°, à un règlement grand-ducal, pour être non conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 5 est censé déterminer les conditions auxquelles doivent répondre les dépôts de médicaments visés en ce qui concerne un certain nombre d'exigences reprises aux points 1° à 4°. Le Conseil d'État estime que cette disposition n'est pas conforme aux dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans la mesure où même si le projet de loi sous examen détermine l'objectif du règlement grand-ducal à prendre en ce qu'il prévoit que celui-ci détermine les conditions auxquelles les dépôts de médicaments visés au paragraphe 1er doivent répondre au niveau des exigences concernant un certain nombre d'éléments comme l'organisation et l'aménagement du dépôt, il ne définit aucunement les éléments essentiels encadrant ces conditions. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis n° 60.086[8] du 28 avril 2020, où il a été amené à analyser la base légale du règlement grand-ducal fixant les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire. Cette base légale, qui dispose qu'un « *règlement grand-ducal détermine les conditions relatives aux infrastructures et équipements minimaux obligatoires et nécessaires* », a été jugée insuffisante dans une matière réservée à la loi formelle pour ne pas déterminer les éléments essentiels relatifs aux conditions à remplir pour ouvrir une clinique vétérinaire. Le Conseil d'État s'oppose donc formellement à l'article 4, paragraphe 5, de la loi précitée du 25 novembre 1975, dans sa nouvelle teneur proposée par le projet de loi sous avis, pour non-conformité à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Au paragraphe 6, il est prévu que la liste des médicaments pouvant être stockés par les médecins-vétérinaires pour le traitement des animaux auxquels ils apportent des soins est fixée par règlement grand-ducal. Les médicaments visés sont-ils des médicaments à usage vétérinaire exclusivement ? Le Conseil d'État demande de le préciser, en écrivant : « *Les médecins-vétérinaires sont autorisés à détenir un stock de médicaments à usage vétérinaire pour le traitement des animaux auxquels ils apportent des soins. La liste de ces médicaments est fixée par règlement grand-ducal.* » À défaut de cette précision, le stockage concerne également des médicaments à usage humain relevant du domaine de la santé, au sens de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, et le Conseil d'État doit réitérer son opposition formelle formulée à l'endroit du paragraphe 2.

Au vu des observations émises par le Conseil d'État, Madame la Ministre de la Santé propose de procéder à la suppression de l'article 11.

Article 12

Cet article se propose d'introduire un nouvel article *5bis* dans la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, dont l'objectif consiste à « *pouvoir répondre, le cas échéant, à la réémergence du Covid-19 à travers des contre-mesures médicales qui ne disposent pas encore d'autorisation de mise sur le marché (AMM), ou dont les indications contre le Covid-19 ne sont pas couvertes par l'AMM* ». Ces dispositions, sous forme légèrement adaptée, font l'objet de l'amendement n° 34 au projet de loi n° 7383 précité.

Le Conseil d'État note que cet article est censé transposer en droit national les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code

[8] Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire.

communautaire relatif aux médicaments à usage humain. L'article 5*bis*, que le projet de loi sous examen tend à introduire dans la loi précitée du 11 avril 1983, trouve application soit en cas de menaces transfrontières graves sur la santé au sens de l'article 3 de la décision n° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision n° 2119/98/CE, soit en cas d'urgence de santé publique de portée internationale au sens de l'article 1er, paragraphe 1er, du Règlement sanitaire international de 2005.

La décision 1082/2013/UE précitée définit la menace transfrontière grave sur la santé comme suit : « *un danger mortel ou tout autre danger grave pour la santé, d'origine biologique, chimique, environnementale ou inconnue, qui se propage ou présente un risque important de propagation par-delà les frontières nationales des États membres, et qui peut nécessiter une coordination au niveau de l'Union afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine* ».

Suivant le Règlement sanitaire international de 2005, le cas d'urgence de santé publique de portée internationale s'entend comme « *un événement extraordinaire dont il est déterminé :*
i) qu'il constitue un risque pour la santé publique dans d'autres États en raison du risque de propagation internationale de maladie ; et
ii) qu'il peut requérir une action internationale coordonnée. »

Les auteurs expliquent encore que plusieurs traitements antiviraux et vaccins contre le SARS-CoV-2 sont actuellement en phase de test. Leur commercialisation est prévue pour l'automne 2020, voire pour le printemps 2021, mais ne sera pas accompagnée, pour un certain nombre de ces traitements et vaccins, par une autorisation de mise sur le marché. Le recours à cet article permet au ministre ayant la Santé dans ses attributions de mettre à disposition de la population, et cela dans un délai relativement court de nouveaux traitements pharmacologiques et immunologiques, afin de soigner les cas graves de la maladie Covid-19, de soulager les symptômes liés à cette maladie, de prévenir la contamination et de limiter la propagation du virus SARS-CoV-2 dans la population. Il sera ainsi possible d'instaurer une campagne de vaccination de la population avec un vaccin testé contre le SARS-CoV-2, mais qui ne dispose pas encore d'autorisation de mise sur le marché ou d'administrer au patient des soins intensifs un antiviral actif contre le SARS-CoV-2, mais dont l'autorisation de mise sur le marché ne couvre pas encore cette indication thérapeutique.

Le Conseil d'État estime qu'une telle disposition peut se révéler nécessaire dans la lutte contre la maladie Covid-19 et note que les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/83/CE précitée dérogent à l'obligation d'avoir une autorisation de mise sur le marché en cas d'urgence sanitaire. Le Conseil d'État comprend, à la lecture de l'article 5*bis*, paragraphe 3, que sont visés uniquement des médicaments ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché au Grand-Duché de Luxembourg. Dans l'affirmative, il recommande d'insérer les termes « *au Grand-Duché de Luxembourg* » derrière le mot « *marché* » à l'endroit du paragraphe 1er, points 1° et 2°.

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 2 élargit la liste des personnes bénéficiant d'une exonération de leur responsabilité par rapport à celle visée par la directive 2001/83/CE. En effet, ladite directive se limite au « *titulaire de*

l'autorisation », au « *fabricant* » et aux « *professionnels de santé* ». Ainsi, l'importateur et le distributeur en gros ne sont pas explicitement visés par la directive précitée. Le Conseil d'État estime néanmoins qu'il est tout à fait logique que l'importateur et le distributeur en gros soient également exonérés de toute responsabilité et que, malgré cette exonération, toutes les personnes visées restent responsables pour les cas concernés par la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux parmi lesquels figurent, entre autres, les erreurs de production, de stockage, de fabrication entraînant des problèmes de santé pour l'utilisateur.

Échange de vues

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) constate que le nouvel article 5*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 11 avril 1983 prévoit que la responsabilité civile et administrative des acteurs y énumérés n'est pas engagée pour l'ensemble des conséquences résultant de la mise sur le marché et de l'usage du médicament ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché, sans préjudice des dispositions de la loi précitée du 21 avril 1989. L'orateur demande des précisions à cet égard.

- En guise de réponse, il est précisé que la responsabilité incombe au ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Article 13

L'article 13 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

*

Il est convenu de continuer l'examen de l'avis du Conseil d'État du 16 juin 2020 sur base d'un tableau synoptique lors de la prochaine réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice prévue le 17 juin 2020 à 9.00 heures.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Faute de temps, il est convenu d'examiner l'avis du Conseil d'État du 16 juin 2020 relatif au projet de loi sous rubrique lors de la prochaine réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice prévue le 17 juin 2020 à 9.00 heures.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

38

Session ordinaire 2019-2020

PP,CL/PG

P.V. SASP 18
P.V. J 38

Commission de la Santé et des Sports

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 16 juin 2020

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Examen de l'avis du Conseil d'État

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Examen de l'avis du Conseil d'État

3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission de la Santé et des Sports

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, Mme Stéphanie Empain, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Pim Knaff, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Lydie Polfer, remplaçant M. Guy Arendt, M. Roy Reding, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Martine Hansen, observateur

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Dr Jean-Claude Schmit, directeur de la Santé

Mme Véronique Bruck, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Guy Arendt

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports

M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Les membres des commissions parlementaires procèdent à l'examen de l'avis que le Conseil d'État a rendu le même jour.[1]

En guise d'introduction, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports et rapporteur du projet de loi sous rubrique ainsi que du projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après « *projet de loi 7607* »), se félicite du fait que le Conseil d'État a proposé des textes alternatifs sur certains articles.

De manière générale, Madame la Ministre de la Santé exprime sa disposition à reprendre les propositions de texte émises par la Haute Corporation.

En revanche, plusieurs orateurs estiment que certaines des propositions offrent moins de garanties que les amendements parlementaires adoptés par la Commission de la Santé et des Sports, notamment en ce qui concerne la protection des données à caractère personnel.

[1] Des copies de l'avis du Conseil d'État du 16 juin 2020 et du texte coordonné sont distribuées séance tenante.

Article 1er

Le Conseil d'État constate que l'article 1er est dépourvu de valeur normative et est dès lors à omettre. Contrairement à ce qui est indiqué dans le commentaire, il ne détermine pas le cadre juridique du dispositif prévu, mais fixe son objectif et fournit une justification des mesures prévues. Ces considérations relèvent de l'exposé des motifs du projet de loi et n'ont pas à être rappelées dans un article introductif. L'indication que le dispositif s'applique aux personnes physiques, outre qu'il relève de l'évidence, résulte à suffisance des articles suivants déterminant le champ d'application et la nature des mesures prévues.

Partant, il est décidé de procéder à la suppression de l'article 1er et à la renumérotation des articles subséquents.

Article 2

Le Conseil d'État note qu'une définition de la personne infectée fait défaut. Même si le lecteur comprend qu'il s'agit d'une infection par le virus SARS-CoV-2, il s'impose de le préciser dans la loi, d'autant plus que la personne à haut risque est déterminée en rapport avec la personne infectée. Il faut dès lors ajouter la définition suivante :

« *Personne infectée : personne infectée par le virus SARS-CoV-2.* »

Par conséquent, le Conseil d'État propose de remplacer, à chaque occurrence dans le projet de loi sous avis, la notion de « *personne infectée par le Covid-19* » par celle de « *personne infectée* ».

Dans la suite du texte, il recommande d'utiliser le concept de « *virus SARS-CoV-2* » quand il s'agit de viser l'infection par le virus et le concept de « *pandémie de Covid-19* » quand il s'agit de la propagation de la maladie.

Pour ce qui est des définitions sub 2° et 3°, le Conseil d'État comprend que l'isolement s'applique aux personnes infectées et que la quarantaine s'applique aux personnes à haut risque d'être infectées. Dans les deux cas de figure, la mesure matérielle à adopter est définie par les termes « *mise à l'écart* » de la personne en cause. Le Conseil d'État note que les définitions en question sont reprises par analogie de l'article 1er du Règlement sanitaire international de l'Organisation mondiale de la santé (édition 2005), qui incorpore dans la définition la finalité consistant à « *prévenir la propagation de l'infection ou de la contamination* ». Pour saisir la portée exacte de la notion de mise à l'écart, il faut se référer aux articles 6 et suivants du projet de loi. Le Conseil d'État considère que les dispositions des articles 6 et 7 se suffisent à elles-mêmes et que les définitions sous examen sont dénuées de plus-value normative. Il note que le législateur français a omis de définir les concepts d'« *isolement* » et de « *mise en quarantaine* ». Dans ces conditions, le Conseil d'État ne saisit pas la pertinence de ces définitions.

Le point 4° définit les « *personnes à haut risque d'être infectées* ». Le Conseil d'État s'interroge sur certains éléments de cette définition. Quelle est la signification des notions utilisées, en particulier celle de « *face-à-face* » et d'« *environnement fermé* ». Le Conseil d'État note que le point 4° fait référence au concept de « *contact physique direct* », sans le définir. L'article 5, quant à lui, vise le « *contact physique indirect* », concept qui n'est pas défini au point 4°. Le Conseil d'État s'interroge d'ailleurs sur la pertinence de cette différence,

étant donné que le critère est celui de la distanciation physique. Dans ces conditions, il propose de viser le « *contact physique* » en tant que tel, sans distinguer entre un contact direct et un contact indirect. Le Conseil d'État note encore que contrairement au dispositif français, la définition sous avis ne comporte pas de critère temporel pour déterminer la date du contact permettant de qualifier une personne comme étant à haut risque[2].

Le point 5° introduit la notion d'« *admission* », définie comme « *l'hospitalisation sans son consentement d'une personne infectée* ». Le Conseil d'État note que cette notion est utilisée à deux reprises dans le projet de loi sous avis (article 7), alors que la notion d'« *hospitalisation forcée* » y est utilisée à quatre reprises. Il estime, afin de prévenir toute confusion entre les champs d'application, d'une part de l'article 7 de la loi en projet sous avis et, d'autre part, de loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux, que le terme « *admission* » est inapproprié dans le cadre de la loi en projet sous avis. Ce terme, défini à l'article 2, alinéa 1er, de la loi précitée du 10 décembre 2009 comme suit : « *Par admission on entend au sens de la présente loi l'hospitalisation sans son consentement d'une personne atteinte de troubles mentaux* », ne recouvre en effet pas les hypothèses visées par la loi en projet sous avis.

Le concept d'« *hospitalisation* » paraît également impropre à la Haute Corporation, dans la mesure où ce concept fait référence au milieu hospitalier, alors que l'article 7, paragraphe 1er, alinéa 1er, du projet de loi sous avis, ne vise pas exclusivement le milieu hospitalier comme lieu de mise à l'écart par mesure d'hospitalisation forcée de la personne infectée, mais également « *une autre institution, établissement ou structure approprié et équipé* ». Il est encore à noter dans ce contexte que ces autres institutions, établissements ou structures appropriés ou équipés auraient utilement pu être précisés d'un point de vue médical et infrastructurel.

Dans cet ordre d'idées, le Conseil d'État demande de remplacer la notion d'« *admission* » par celle de « *confinement forcé* », définie comme suit :

> « *Placement sans son consentement d'une personne infectée au sens de l'article 7 […]* ».

Pour ce qui est du point 6°, le Conseil d'État propose de remplacer les termes « *dans un lieu public* » par ceux de « *dans un lieu accessible au public* », notion consacrée par l'article 5 de la loi modifiée du 18 juillet 2018 sur la Police grand-ducale. En ce qui concerne la référence au rassemblement dans un lieu privé, le Conseil d'État renvoie aux observations émises à l'endroit de l'article 3.

Le point 7° comporte une tautologie dans la mesure où il définit la notion de « *foyer* » en se référant à la notion de « *foyer commun* ». Le Conseil d'État considère que cette définition peut être omise. Il suffit d'utiliser, dans les articles où cette notion revient, les termes de « *personnes qui vivent dans le cadre d'un foyer commun* », par analogie à la formulation figurant notamment à l'article 4 de la loi modifiée du 28 juillet 2018 relative au revenu d'inclusion sociale.

[2] Article 1er, paragraphe II, point 2° du décret prévoit que « *Le « cas contact » désigne la personne qui a eu un contact avec le patient zéro durant la période, qui ne peut être supérieure à quatorze jours avant le diagnostic, pendant laquelle ce dernier était susceptible d'être contagieux au virus du covid-19* ».

Échange de vues

- En réponse à une question de Monsieur Gilles Roth (CSV) et de Monsieur Claude Wiseler (CSV), Madame la Ministre de la Santé confirme que le Gouvernement juge opportun de maintenir les concepts d'« *isolement* » et de « *quarantaine* ».

- Le directeur de la santé souligne que les termes « *contact physique direct* » et « *contact physique indirect* » sont des termes médicaux standardisés. Un contact direct est celui qui existe lorsqu'une personne touche une autre, alors qu'un contact indirect correspond à la situation où une personne touche un objet préalablement touché par une autre personne.

- Suite à une suggestion de Monsieur Claude Wiseler (CSV) et de Monsieur Marc Baum (déi Lénk), il est convenu d'introduire dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports un critère temporel pour déterminer la date du contact permettant de qualifier une personne comme étant à haut risque.

- Madame la Ministre de la Santé indique encore que la personne visée par l'hospitalisation forcée ou le confinement forcé pourrait être hébergée dans une chambre d'hôtel aménagée à cette fin.

Article 3

Le Conseil d'État émet des réserves sérieuses tant par rapport au contenu que par rapport à la formulation du dispositif de l'article 3.

Il note que l'article est affecté d'une erreur fondamentale de logique, en ce qu'il détermine les conditions dans lesquelles un rassemblement est autorisé, alors qu'il s'agit de déterminer les hypothèses dans lesquelles il est interdit. En effet, la liberté est la règle et la restriction, l'exception.

Le Conseil d'État relève que l'article 25 de la Constitution garantit le droit de s'assembler paisiblement et interdit expressément de soumettre l'exercice de ce droit à une autorisation préalable.

Le Conseil d'État s'interroge sur la portée du paragraphe 1er, tel qu'il résulte des amendements parlementaires du 11 juin 2020, dont le libellé ne correspond pas à l'intention des auteurs formulée au commentaire de l'amendement.

Si, comme indiqué au commentaire de l'amendement, le dispositif nouveau est à lire en ce sens qu'il soumet également les rassemblements à caractère privé à domicile à un régime restrictif, le Conseil d'État considère que ce dispositif soulève des interrogations sérieuses par rapport à l'article 11, paragraphe 3, de la Constitution et à l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), qui consacrent le respect de la vie privée. Si des dérogations sont en principe autorisées, elles doivent répondre aux critères de nécessité et de proportionnalité qui, aux yeux du Conseil d'État, ne sont pas établis. Le Conseil d'État relève par ailleurs que l'article 15 de la Constitution, relatif à l'inviolabilité du domicile, n'autorise des

mesures de contrôle par le biais de perquisitions et de visites domiciliaires que dans des conditions qui ne sont pas réunies dans la loi en projet, laquelle ne prévoit que des infractions de police. Le Conseil d'État note encore que l'article L. 3131-15 du code de la santé français, tel que modifié par la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire, se borne à réglementer « *l'ouverture, y compris les conditions d'accès et de présence, d'une ou plusieurs catégories d'établissements recevant du public ainsi que des lieux de réunion* » et ne s'étend pas aux locaux à usage d'habitation, circonstance relevée par le Conseil constitutionnel français dans sa décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020 relative à la loi française précitée n° 2020-546.

Tenant compte des considérations qui précèdent, à savoir la contrariété par rapport aux articles 11 et 25 de la Constitution et à l'article 8 de la CEDH, le Conseil d'État est amené à s'opposer formellement à l'article sous revue. Il propose le dispositif suivant, rédigé dans la logique de l'abandon de toute réglementation des réunions dans les lieux privés. Le paragraphe 1er proposé par le Conseil d'État limite l'interdiction aux rassemblements sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public. En effet, le traçage de personnes en contact avec une personne qui s'est avérée être infectée est particulièrement difficile dans ces lieux. Le paragraphe 2 proposé reprend, avec quelques adaptations, le texte du paragraphe 1er de l'article 3 du projet de loi amendé. Le paragraphe 2 du projet de loi amendé peut être omis, compte tenu des amendements à l'article 4. Le dispositif proposé par le Conseil d'État se lit comme suit :

> « ***Art. 3.*** *(1) Tout rassemblement sur la voie publique ou dans un lieu accessible au public, mettant en présence de manière simultanée plus de vingt personnes, est interdit.*
>
> *(2) Cette interdiction ne s'applique pas aux événements accueillant au-delà de vingt personnes sous la double condition de la mise à disposition de places assises assignées aux personnes qui assistent à l'événement et soit du respect d'une distance de deux mètres entre les personnes soit du port d'un masque. Le port du masque est obligatoire à tout moment pour le personnel encadrant et pour les participants lorsqu'ils ne sont pas assis. L'obligation de se voir assigner des places assises ne s'applique pas dans le cadre de l'exercice de la liberté de manifester ni à l'occasion de cérémonies de funérailles à l'extérieur ni aux acteurs cultuels, culturels et sportifs pendant l'exercice de leurs activités.* »

Échange de vues

- Au vu de l'urgence de la situation, Madame la Ministre de la Santé se dit disposée à accepter la proposition de texte émise par le Conseil d'État qui vise à exempter les activités privées des restrictions prévues à l'article sous rubrique. Il s'ensuit que, dans le domaine privé, les mesures concernant les personnes physiques feront l'objet d'une simple recommandation qui sera portée à la connaissance de la population grâce aux campagnes de sensibilisation prévues à cette fin. Cela s'inscrit en effet dans la philosophie du Gouvernement de miser davantage sur la responsabilité individuelle. Ceci dit, il faut prendre cette décision en connaissance de cause au vu des risques sanitaires qui en découlent.

- Madame Viviane Reding (CSV) et Monsieur Claude Wiseler (CSV) se rallient aux observations émises par le Conseil d'État.

- En réponse à une question soulevée par Madame Martine Hansen (CSV), Madame la Ministre de la Santé indique qu'un rassemblement est une réunion qui a été organisée, par exemple par le biais de Facebook, contrairement à une réunion spontanée. Dans cette logique, un marché peut être considéré comme un rassemblement. La Ministre rappelle que le projet de loi sous rubrique édicte des règles générales, alors que le projet de loi 7607 contient des dispositions spécifiques pour certaines activités et prévoit l'interdiction des discothèques et des foires et salons à l'intérieur.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) renvoie aux rassemblements spontanés de personnes dans certains lieux hautement fréquentés qui risquent d'attirer un nombre important de personnes.

- Madame la Ministre de la Santé précise à cet égard que les rassemblements non organisés ne relèvent pas du champ d'application de l'article 3.

- Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV) demande si les thés dansants sont désormais autorisés.

- Madame la Ministre de la Santé réplique qu'il s'agit là d'un rassemblement organisé qui relève par conséquent du champ d'application de l'article 3. Il en découle que les participants au thé dansant ne sont pas autorisés à danser.

- En réponse à une question de Monsieur Léon Gloden (CSV) relative aux activités musicales, Madame la Ministre de la Santé précise que des recommandations spécifiques ont été élaborées à l'attention des musiciens en général et des joueurs d'instruments à vent en particulier.

- Suite à une question de Monsieur Gilles Roth (CSV), Madame la Ministre de la Santé précise que le Luxembourg a opté pour une distance interpersonnelle de deux mètres dans un souci de précaution. En effet, des études scientifiques récentes montrent que le virus SARS-CoV-2 se transmet également par aérosols (microgouttelettes) sur des distances plus longues qu'initialement prévu, notamment dans un endroit fermé.

Article 4

Le Conseil d'État note que les paragraphes 1er et 2 de l'article sous revue sont inspirés de l'article 5, alinéas 1er à 3, du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Comme ce texte ne soulève pas de problèmes majeurs, malgré certains déficits de nature rédactionnelle, le Conseil d'État se limite à l'observation suivante.

Pour clarifier le champ d'application personnel du dispositif et afin d'éviter que la disposition puisse être comprise comme s'appliquant aux seules activités à but de lucre, la Haute Corporation propose de remplacer la notion de

« *professionnel* » par celle de « *responsable* » ou d'« *organisateur* » de l'activité.

En ce qui concerne le nouveau paragraphe 2, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que, contrairement à la législation française, le dispositif sous examen ne tient pas compte de la situation particulière des personnes handicapées, dans la mesure où leur handicap ne permet pas de respecter la distanciation ou le port du masque. Il propose d'insérer un texte inspiré de l'article 2 du décret français n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire[3]. Le texte en question pourrait être conçu comme suit :

> « *Dès lors que, par nature, le maintien de la distanciation physique n'est pas possible entre la personne en situation de handicap et la personne qui l'accompagne, cette dernière met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus SARS-CoV-2.*
>
> *L'obligation de port du masque ne s'applique pas aux personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.* »

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'application du dispositif sous revue dans le cadre des établissements d'enseignement.

En ce qui concerne le paragraphe 3 du projet de loi initial, qui a été supprimé dans les amendements du 11 juin 2020, le Conseil d'État marque son accord avec cette suppression. Il note toutefois qu'il y a lieu, dans cette logique, de maintenir ce dispositif dans le projet de loi n° 7586. Or, il constate que les amendements parlementaires apportés à ce projet de loi prévoient également d'omettre ce dispositif. Dans son avis complémentaire de ce jour sur le projet de loi n° 7586, le Conseil d'État propose de rétablir la disposition supprimée par les amendements parlementaires du 12 juin 2020.

Article 5

Le Conseil d'État comprend que l'article 5, paragraphe 1er, institue la procédure par laquelle la Direction de la santé est mise en mesure d'identifier les personnes à haut risque d'être infectées. L'identification des personnes infectées est opérée par le biais des professionnels de la santé, entre autres au titre de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.

En plus, les personnes infectées se voient imposer par l'article 5 une obligation individuelle de renseigner la Direction de la santé sur leurs contacts physiques directs ou indirects avec des tiers. Même si le non-respect de cette obligation

[3] Décret français n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, article 2 :
« *Dès lors que, par nature, le maintien de la distanciation physique n'est pas possible entre la personne en situation de handicap et la personne qui l'accompagne, cette dernière met en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus.*
Les obligations de port du masque prévues au présent décret ne s'appliquent pas aux personnes en situation de handicap munies d'un certificat médical justifiant de cette dérogation et qui mettent en œuvre les mesures sanitaires de nature à prévenir la propagation du virus. »

n'est pas sanctionnable au titre de l'article 10 de la loi en projet, il s'agit d'une communication de données personnelles de tiers imposée par la loi et qui est opérée à l'insu de ces tiers.

La formulation du dispositif est sujette à critiques. En ce qui concerne le concept de contact physique « *indirect* », le Conseil d'État renvoie à ses considérations relatives à l'article 2, point 4°. Il n'y a pas lieu de renseigner sur les contacts, mais de communiquer l'identité des personnes avec qui la personne infectée a eu un contact. L'indication de la date et des circonstances du contact est impérative.

Le Conseil d'État propose au moins d'écrire « *renseigner […] sur l'identité des personnes avec lesquelles elles ont eu des contacts physiques dans la période qui ne peut être supérieure à […] jours avant la détection de l'infection* ».

Une fois que les données relatives aux personnes de contact ont été communiquées à l'administration, il appartient à cette dernière de déterminer si ces personnes sont à considérer comme étant à haut risque. Ici encore le régime prévu est très lacunaire. Comment l'administration va-t-elle compléter les informations dont elle a besoin si la personne infectée n'a pas fourni ou n'a pas pu fournir toutes les données nécessaires pour contacter la personne tierce ? L'administration aura-t-elle accès à des registres publics pour identifier et localiser les personnes de contact ? Comment la personne de contact est-elle informée qu'elle est considérée comme étant à haut risque ? L'information se fait-elle uniquement par le biais de l'ordonnance visée à l'article 6 ? La personne considérée comme étant à haut risque sera-t-elle en mesure de contester le contact avec la personne infectée ou les circonstances de ce contact et dès lors la qualification retenue par la Direction de la santé ? Un juge pourra-t-il être saisi en cas de contestation ?

La personne considérée à haut risque et informée de cette « *qualification* » est, à son tour, soumise à une obligation de communiquer des renseignements sur les personnes avec lesquelles elle-même a eu des contacts physiques et sur les circonstances et la date de ces contacts. Encore une fois, le régime de cette obligation n'est pas précisé. Quand cessera cette obligation ?

L'articulation des phases successives de la procédure ne ressort pas clairement de l'article 5. Les procédures appelées à se dérouler successivement ne sont pas réglées.

Le Conseil d'État comprend que l'obligation de renseignement est imposée aux personnes infectées et à haut risque d'être infectées et que les personnes dont les données sont communiquées non seulement ne doivent pas donner leur consentement, mais ne doivent même pas être informées, alors que leurs données personnelles seront traitées par l'administration.

Le dispositif, tel qu'il est formulé, soulève encore d'autres interrogations. En ce qui concerne le suivi de l'état de santé des personnes en cause, le Conseil d'État note qu'il appartient en premier lieu au médecin traitant de suivre l'état de santé de ces personnes. S'agit-il de transmettre à l'administration, par le biais des malades, des données de santé que les professionnels de santé refuseraient de communiquer au titre du secret médical ? Se pose encore la question de savoir si les personnes visées sont en mesure d'évaluer correctement leur état de santé et de fournir des informations pertinentes à l'administration. Si une information de la Direction de la santé est justifiée pour

des considérations de santé publique, il faut imposer cette obligation aux professionnels de santé.

En ce qui concerne la mission de la Direction de la santé de suivre l'évolution de la pandémie de Covid-19, les informations nécessaires proviennent actuellement, pour l'essentiel, des professionnels de santé et cette situation ne devrait pas changer sous l'égide de la loi en projet. Le Conseil d'État renvoie à la loi précitée du 1er août 2018, qui impose au médecin, à l'article 3, de transmettre « *toutes les données pertinentes dont il a connaissance, en vue de la surveillance épidémiologique* » et à tout le moins les données énumérées au paragraphe 2 de ce même article.

Le paragraphe 2 tel qu'il résulte des amendements du 11 juin 2020 ajoute une obligation de renseignement analogue aux exploitants d'un « *moyen collectif de transport de personnes* ». Ce dispositif spécial vise toutefois non pas un renseignement spontané, mais une communication sur demande de l'administration. Il présente encore l'avantage, par rapport au dispositif du paragraphe 1er, de déterminer le type de données qui doivent être transmises. Le Conseil d'État relève que le champ d'application du dispositif aurait utilement pu être formulé de façon plus précise. Dans la pratique, les questions suivantes risquent de se poser : Quelle est la portée du concept d'un « *exploitant d'un moyen collectif de transport de personnes* » ? Qu'en est-il des transports de voyageurs transfrontaliers opérés par des exploitants établis à l'étranger ? Quelle est la différence entre le concept de « *personnes qui ont subi une exposition à haut risque* » et celui de « *personnes à haut risque d'être infectées* » ?

Le dispositif sous examen doit être lu à la lumière de l'article 9 sur le traitement des données. Cette disposition vise, comme « *sources* » de renseignements à traiter par l'administration, à côté des professionnels de la santé au sens de la loi précitée du 1er août 2018, les établissements hospitaliers, les structures d'hébergement et les réseaux de soins. Le dispositif de l'article 9, tel qu'amendé, prévoit la transmission par ces professionnels d'informations analogues à celles visées au paragraphe 2. L'obligation légale de transmission d'informations n'est toutefois imposée qu'aux exploitants d'un moyen collectif de transports et ne s'étend pas aux professionnels visés à l'article 9. Le Conseil d'État estime qu'il s'impose de prévoir un régime unique pour l'ensemble des fournisseurs de données, à côté des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées.

En outre, le Conseil d'État émet encore des réserves par rapport à l'expression « *habilités dans le cadre de la présente loi* », dans la mesure où la loi en projet ne prévoit pas de procédure d'habilitation. Il propose d'utiliser le concept de « *délégation* ».

Le Conseil d'État, tout en rappelant ses interrogations quant à la portée des concepts utilisés, propose, dans un souci de la protection des personnes dont les données sont traitées, le texte suivant, inspiré de la législation française en la matière :

> « ***Art. 5.*** *(1) En vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2 et l'état de santé des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées, les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées renseignent le directeur de la santé ou son délégué ainsi que les professionnels de la santé désignés à cet effet par le directeur de la santé*

sur leur état de santé et sur l'identité des personnes avec lesquelles elles ont eu des contacts physiques dans la période qui ne peut être supérieure à quarante-huit heures respectivement avant l'apparition des symptômes ou avant le résultat positif d'un test au SARS-CoV-2.

Le traitement de données visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, comprend les catégories de données suivantes :

1° pour les personnes infectées :

- *a) les données d'identification (noms, prénoms, date de naissance, sexe) de la personne et de ses éventuels représentants légaux ;*
- *b) les coordonnées de contact (adresse, numéro de téléphone et adresse électronique) ;*
- *c) la désignation de l'organisme de sécurité sociale et le numéro d'identification ;*
- *d) les coordonnées du médecin traitant ou du médecin désigné par la personne pour assurer sa prise en charge ;*
- *e) les données permettant de déterminer que la personne est infectée (caractère positif du test, diagnostic médical, date des premiers symptômes ; date du diagnostic ; pays où l'infection a été contractée ; source d'infection si connue) ;*
- *f) les données relatives à la situation de la personne au moment du dépistage (hospitalisé, à domicile ou déjà à l'isolement) ;*
- *g) les données d'identification et les coordonnées (nom, prénom, sexe, date de naissance, numéro de téléphone, adresse électronique) des personnes avec lesquelles les personnes infectées ont eu des contacts physiques dans la période [qui ne peut être supérieure à quarante-huit heures respectivement avant l'apparition des symptômes ou avant le résultat positif d'un test au SARS-CoV-2 ainsi que la date et les circonstances du contact ;*
- *h) les données permettant de déterminer que la personne n'est plus infectée (caractère négatif du test).*

2° pour les personnes à haut risque d'être infectées :

- *a) les données d'identification (noms, prénoms, date de naissance, sexe) de la personne et de ses éventuels représentants légaux ;*
- *b) les coordonnées de contact (adresse, le numéro de téléphone et l'adresse électronique) ;*
- *c) la désignation de l'organisme de sécurité sociale et le numéro d'identification ;*
- *d) les coordonnées du médecin traitant ou du médecin désigné par la personne pour assurer sa prise en charge ;*
- *e) les données permettant de déterminer que cette personne est à haut risque d'être infectée (la date du dernier contact physique et les circonstances du contact avec la personne infectée, l'existence de symptômes et la date de leur apparition) ;*
- *f) les données relatives à la situation de la personne au moment de la prise de contact physique (hospitalisé, à domicile ou déjà en quarantaine).*

(2) En vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2, les personnes énumérées ci-après transmettent, sur demande, au directeur de la santé ou à son délégué les données énoncées au paragraphe 1er, alinéa 2, point 2°, lettres a) et b), des personnes qui ont

subi une exposition à haut risque en raison d'une des situations visées à l'article 2, point 4 :

1° les responsables de voyages organisés par moyen collectif de transport de personnes ;

2° les responsables des établissements hospitaliers ;

3° les responsables de structures d'hébergement ;

4° les responsables de réseaux de soins.

En ce qui concerne les points 2° à 4°, la transmission se fait conformément aux articles 3 à 5 de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.

(3) Sans préjudice des dispositions de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique, en vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2, les professionnels de santé visés dans cette loi transmettent au directeur de la santé ou à son délégué les données des personnes dont le résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 a été négatif.

Les données des personnes autres que celles visées au paragraphe 1er, alinéa 2, points 1° et 2°, sont anonymisées par le directeur de la santé ou son délégué à l'issue d'une durée de soixante-douze heures après leur réception.

(4) En l'absence des coordonnées des personnes infectées et des personnes à haut risque d'être infectées, le directeur de la santé ou son délégué ont accès aux données énumérées à l'article 5, paragraphe 2, lettres a) à d), de la loi modifiée du 19 juin 2013 relative à l'identification des personnes physiques et aux données d'affiliation du Centre commun de la sécurité sociale.

(5) Le traitement des données est opéré conformément aux dispositions de l'article 9. »

Échange de vues

- Monsieur Sven Clement (Piraten) exprime son scepticisme quant à la proposition de texte émise par le Conseil d'État qui contient des listes exhaustives de données à caractère personnel à collecter et qui ne prévoit plus d'exception pour les personnes dont le résultat d'un test au virus SARS-CoV-2 est négatif (à l'article 9). À cet égard, le nouveau paragraphe 4 proposé par le Conseil d'État semble particulièrement problématique dans la mesure où il prévoit de donner accès au Registre national des personnes physiques (RNPP) et aux données d'affiliation du Centre commun de la sécurité sociale (CCSS). L'orateur estime que cette proposition ne correspond ni à la volonté politique exprimée par les amendements parlementaires du 11 juin 2020, ni aux préoccupations exprimées dans la motion relative à l'invitation du Gouvernement à ne pas rendre obligatoire l'utilisation d'une application de traçage des contacts qui a été votée en date du 7 mai 2020.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) note que le Conseil d'État soulève un certain nombre de questions pertinentes. Il se demande à son tour si la

personne considérée comme étant à haut risque d'être infectée sera en mesure de contester le contact avec la personne infectée ou les circonstances de ce contact et dès lors la qualification retenue par la Direction de la santé et si un juge pourra être saisi en cas de contestation.

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) fait sienne l'observation du Conseil d'État selon laquelle les personnes infectées se voient imposer par l'article 5 une obligation individuelle de renseigner la Direction de la santé sur leurs contacts physiques directs ou indirects avec des tiers. Même si le non-respect de cette obligation n'est pas sanctionnable au titre de l'article 10 de la loi en projet, il s'agit d'une communication de données personnelles de tiers imposée par la loi et qui est opérée à l'insu de ces tiers.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) se réfère à l'alinéa 1er du nouveau paragraphe 1er proposé par le Conseil d'État qui prévoit que les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées renseignent le directeur de la santé ou son délégué ainsi que les professionnels de la santé désignés à cet effet par le directeur de la santé sur leur état de santé et sur l'identité des personnes avec lesquelles elles ont eu des contacts physiques dans la période qui ne peut être supérieure à 48 heures, respectivement avant l'apparition des symptômes ou avant le résultat positif d'un test au virus SARS-CoV-2. L'orateur juge opportun d'intégrer ces éléments dans la définition de la notion de « *personnes à haut risque d'être infectées* ». De manière générale, il exprime sa préférence pour omettre les concepts de « *quarantaine* » et de « *personne à haut risque d'être infectée* ». En effet, ces concepts ne sont ni contrôlables ni sanctionnables et devraient dès lors faire l'objet d'une simple recommandation.

- Madame la Ministre de la Santé précise que la mise en isolement et la mise en quarantaine visées à l'article 6 sont les mesures les plus importantes pour lutter contre la propagation de la pandémie de Covid-19, conformément aux recommandations de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC). Il s'avère nécessaire d'inscrire la mesure de mise en quarantaine dans la loi afin de pouvoir délivrer un certificat d'incapacité de travail aux personnes concernées par cette mesure, ces personnes n'étant pas forcément malades. Par ailleurs, la France a mis en place un système semblable.

  En outre, la Ministre donne à considérer que la décision à prendre par le directeur de la santé doit être motivée et qu'un recours peut être ouvert devant le tribunal administratif contre toute ordonnance prise en vertu de l'article sous rubrique. Ces garanties visent à éviter des décisions arbitraires. De toute façon, une mise en quarantaine n'est pas décidée de façon unilatérale sur base des informations fournies par la personne infectée à la division de l'inspection sanitaire.

- Monsieur le Président-Rapporteur donne à considérer que les dispositions proposées par le Conseil d'État s'inscrivent dans une approche de santé publique.

Article 6

Le Conseil d'État relève que le dispositif de l'article 6 est nouveau par rapport au règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020. Il est inspiré de l'article 10 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé.

L'article 10 de la loi précitée du 21 novembre 1980 autorise le médecin de la Direction de la santé à prendre « *les mesures d'urgence qu'il juge nécessaires à l'exception d'une mesure d'hospitalisation forcée* », alors que le dispositif de l'article sous revue détaille les mesures qui peuvent être adoptées, à savoir la mise en quarantaine, la mise en isolement, l'interdiction de sortie, la soumission à un test de dépistage et le port d'un équipement de protection individuelle.

Même si le régime des ordonnances à prendre par le directeur de la santé remonte à la loi modifiée du 31 décembre 1952 portant abrogation de la loi du 18 mai 1902 concernant l'institution des médecins-inspecteurs et l'exercice de leurs attributions et nouvelle organisation du service des médecins-inspecteurs, le Conseil d'État éprouve des réticences par rapport à un régime administratif de privation de liberté soumis au contrôle du juge administratif. Il renvoie dans ce contexte à l'examen de l'article 7.

L'article sous revue appelle de la part du Conseil d'État encore les observations qui suivent.

En ce qui concerne la phrase liminaire du paragraphe 1er, le Conseil d'État relève que les amendements parlementaires du 11 juin 2020 ont supprimé la référence à l'existence de « *motifs sérieux de croire que les personnes concernées présentent un risque élevé de propagation du Covid-19 à la population* ». Il ne saurait toutefois admettre que la simple référence, invoquée d'ailleurs dans le commentaire, à l'article 2, points 2° à 4°, soit suffisante pour justifier la mesure de mise en quarantaine ou de mise en isolement. Une chose est de constater qu'une personne est à haut risque, au sens de l'article 2, point 4°, une autre chose est de la soumettre à une mesure de l'article 6. Le dispositif tel que prévu revient à accorder au directeur de la santé un pouvoir discrétionnaire de soumettre toutes les personnes relevant de l'article 2, point 4°, à l'une des mesures prévues à l'article 6, sans exiger une motivation au regard du risque du virus SARS-CoV-2, à moins d'admettre que le directeur de la santé est tenu de soumettre ces personnes à une mesure de mise à l'écart ; si cette lecture est à retenir, le terme « *peut* » est erroné.

Même si la formulation du dispositif sous examen dans sa version antérieure au second train d'amendements n'était pas sans soulever des interrogations, elle avait l'avantage indéniable quant à la substance de soumettre toute mesure de mise à l'écart à l'exigence d'une motivation particulière quant au risque de propagation du virus SARS-CoV-2. Dans ces conditions, le Conseil d'État propose de maintenir la formulation introductive du paragraphe 1er avec une adaptation terminologique. Le texte pourrait se lire comme suit :

> « *Pour autant qu'il existe des raisons d'ordre médical ou factuel permettant de considérer que les personnes concernées présentent un risque élevé de propagation du virus SARS-CoV-2 à d'autres personnes, le directeur […]* »

En ce qui concerne les points 1° et 2° du paragraphe 1er, le Conseil d'État propose de remplacer la notion de « *domicile* » par celle de « *résidence* », puisqu'il ne s'agit pas du domicile de la personne concernée au sens juridique de ce terme mais de son lieu d'habitation effectif. Le concept de « *domicile élu* » revêt une portée purement procédurale et est inadapté dans le cas présent. Dès lors, l'expression « *domicile réel ou élu* » doit être remplacée par l'expression « *résidence effective ou autre lieu d'habitation à désigner par la personne concernée* ». L'expression « *avec réalisation d'un test de dépistage à la recherche de l'infection* » doit être remplacée utilement par l'expression « *avec soumission à un test de dépistage de l'infection* ».

Au paragraphe 2, l'expression « *domicile réel ou élu* » est encore à remplacer par celle de « *résidence effective ou autre lieu d'habitation à désigner par la personne concernée* ».

En ce qui concerne le paragraphe 3, alinéa 1er, le Conseil d'État note qu'il y est question d'un « *risque de transmission* », alors que le paragraphe 1er vise le « *risque de propagation* ». Il y a lieu d'harmoniser la terminologie sur ce point, en reprenant, au paragraphe 3, les termes utilisés au paragraphe 1er.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur l'articulation entre les mesures prévues au paragraphe 1er et celles prévues au paragraphe 3. Si l'imposition du port d'un équipement de protection individuelle doit s'ajouter à la mise en quarantaine ou à la mise en isolement, il faut établir un risque de propagation particulièrement élevé par rapport au risque élevé dont question au paragraphe 1er. Si, par contre, il s'agit d'une mesure autonome, il faut préciser que « *le directeur de la santé peut, aux lieu et place des mesures prévues au paragraphe 1er, imposer […]* ».

Le Conseil d'État relève que les mesures spécifiques prévues aux paragraphes 1er à 3 ne sont soumises ni à un régime de contrôle ni à un mécanisme de sanctions en cas d'inobservation. À défaut de dispositif similaire à celui de l'article 10 de la loi précitée du 21 novembre 1980 ou d'un renvoi exprès à cette disposition légale, le directeur de la santé ne peut pas faire appel à la force publique pour exécuter les mesures qu'il a prises.

Il n'est pas investi du droit d'effectuer des visites domiciliaires, ce qui requerrait d'ailleurs l'autorisation préalable du juge judiciaire.

L'article 10 de la loi en projet ne sanctionne pas le non-respect des mesures ordonnées au titre de l'article 6. L'article 13 de la loi précitée du 21 novembre 1980 n'est pas applicable.

Aux alinéas 2 et 3 du paragraphe 3, le Conseil d'État propose de remplacer l'expression « *certificat d'incapacité de travail ou de scolarité* » par l'expression « *certificat d'incapacité de travail ou de dispense de scolarité* ».

La dernière phrase du paragraphe 3, alinéa 3, (« *En cas de refus de […]* ») devrait figurer à la suite du paragraphe 1er, point 1°.

En ce qui concerne le paragraphe 4, le Conseil d'État rappelle que, dans ses avis du 9 juin 2020 sur les projets de loi n^{os} 7586 et 7587[4], il a proposé d'omettre la référence à la signature électronique.

Les paragraphes 5 et 6 n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

Échange de vues

- Monsieur Sven Clement (Piraten) se réfère à la proposition du Conseil d'État de remplacer l'expression « *domicile réel ou élu* » par celle de « *résidence effective ou autre lieu d'habitation à désigner par la personne concernée* » et se demande si les personnes sans domicile fixe qui ont été hébergées dans des chambres d'hôtel sont incluses dans cette définition.

- Madame la Ministre de la Santé répond par l'affirmative.

- Madame Viviane Reding (CSV) se réfère à l'observation du Conseil d'État selon laquelle les mesures spécifiques prévues aux paragraphes 1er à 3 ne sont soumises ni à un régime de contrôle ni à un mécanisme de sanctions en cas d'inobservation et selon laquelle le directeur de la santé ne peut pas faire appel à la force publique pour exécuter les mesures qu'il a prises. Il n'est pas non plus investi du droit d'effectuer des visites domiciliaires. L'oratrice s'interroge sur la pertinence des dispositions en question en l'absence de moyens permettant leur exécution.

- Madame la Ministre de la Santé confirme que le non-respect d'une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine n'est pas punissable. En revanche, une personne présentant un danger pour autrui et s'opposant à être hébergée dans un autre lieu approprié relève du champ d'application de l'article 7.

Article 7

Madame la Ministre de la Justice présente les observations émises par le Conseil d'État à l'égard de l'article 7.

Le Conseil d'État note que l'article sous examen constitue une disposition clé de la loi en projet.

Le paragraphe 1er investit le procureur d'État, saisi par requête motivée du directeur de la santé, du droit d'ordonner l'hospitalisation forcée d'une

[4] Projet de loi n° 7586 relatives à certaines modalités concernant les audiences des juridictions et portant adaptation temporaire de certaines modalités procédurales en matière pénal ; projet de loi n° 7587 portant
1° prorogation de mesures concernant
- la tenue d'audiences publiques pendant l'état de crise devant les juridictions dans les affaires soumises à la procédure écrite,
- certaines adaptations de la procédure de référé exceptionnel devant le juge aux affaires familiales,
- la suspension des délais en matière juridictionnelle, et
- d'autres modalités procédurales,

2° dérogation temporaire aux articles 74, 75, 76 et 83 de la loi modifiée du 9 décembre 1976 relative à l'organisation du notariat,
3° dérogation temporaire aux articles 15 et 16 de la loi modifiée du 10 août 1991 sur la profession d'avocat, et
4° modification de l'article 89 de la loi modifiée du 8 mars 2017 sur la nationalité luxembourgeoise.

personne infectée pour une durée qui ne peut dépasser celle indiquée dans l'ordonnance d'isolement prise par le directeur de la santé qui reste à exécuter.

Les paragraphes 2 et 3 prévoient une information du président du tribunal d'arrondissement dans les 48 heures. Ce dernier doit soit entériner la décision du procureur par voie d'ordonnance soit décider, avec effet immédiat, la « *sortie* » de la personne concernée.

Au titre du paragraphe 4, l'ordonnance du président peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal d'arrondissement, qui doit statuer dans les 48 heures.

Le dispositif prévu appelle de la part du Conseil d'État les observations suivantes.

Le Conseil d'État considère que tout placement forcé d'une personne pour des raisons médicales constitue une atteinte grave à sa liberté et doit s'entourer de garanties suffisantes. Il note que les mesures de placement de personnes malades existent déjà dans la législation luxembourgeoise, plus particulièrement aux articles 10 et 11 de la loi précitée du 21 novembre 1980 et, sous le terme d'« *admission* », à l'article 2 de la loi précitée du 10 décembre 2009. Le dispositif sous revue répond à une logique de protection de la santé publique. Toute mesure contraignante visée dans la disposition sous avis doit rester exceptionnelle en tant que mesure de dernier ressort. Elle doit être justifiée au regard de la situation personnelle dans laquelle se trouve la personne infectée et du risque particulier de santé publique qu'elle présente pour les tiers. Dès lors, elle requiert une motivation exhaustive d'ordre médical et factuel. Elle est conforme aux exigences de la CEDH, et notamment à ses articles 5 et 8, dans la mesure où elle est ordonnée par un tribunal et qu'elle est nécessaire et justifiée au regard d'impératifs de santé publique et proportionnée à ce but.

À cet égard, le Conseil d'État est d'avis que la référence, dans le dispositif prévu, à la sécurité d'autrui est à écarter, étant donné que la seule justification d'une mesure privative de liberté doit, dans le cadre du projet de loi sous avis, être d'ordre sanitaire.

Le Conseil d'État considère qu'une mesure d'hospitalisation forcée requiert l'intervention du juge de l'ordre judiciaire, appelé à adopter les décisions privatives de liberté.

Si la saisine du président du tribunal d'arrondissement répond à ces requis, l'intervention du procureur d'État soulève des interrogations. Le procureur d'État est chargé d'exercer l'action publique et de requérir l'application de la loi. À ce titre, le Code de procédure pénale lui permet de faire arrêter une personne en cas de flagrant délit, avec obligation de la présenter devant le juge d'instruction dans les 24 heures. La loi précitée du 10 décembre 2009 investit encore le procureur d'État du droit de demander l'admission d'une personne atteinte de troubles mentaux dans un établissement spécialisé. Il partage cette compétence avec les membres de la famille, le bourgmestre, les chefs des centres d'intervention (aujourd'hui CGDIS) ou des commissariats de la Police grand-ducale et les officiers de police judiciaire ; il faut encore que la personne concernée compromette l'ordre ou la sécurité publics. Dans le système de la loi précitée du 21 novembre 1980, le procureur d'État saisit, sur demande du médecin de la Direction de la santé, le juge des référés, qui décide

l'hospitalisation forcée. Le Conseil d'État partage les réserves formulées par les procureurs d'État des tribunaux d'arrondissement de Luxembourg et de Diekirch, qui parlent d'un régime « *extraordinaire* » et à l'égard duquel ils émettent de sérieuses réserves.

L'article 10 de la loi en projet ne sanctionne pas le non-respect de l'ordonnance prévue à l'article 7. L'article 13 de la loi précitée du 21 novembre 1980 n'est pas applicable.

Le Conseil d'État propose un dispositif qui, à l'instar de celui prévu dans la loi précitée du 21 novembre 1980, maintient la compétence du juge judiciaire. En ce qui concerne la procédure, il faut veiller au respect des droits de la personne physique concernée tout en assurant la célérité indispensable dans un souci de sauvegarde de la santé publique. Dans cette logique, il peut admettre que l'appel soit exclu, sachant que la personne concernée peut à tout moment saisir le président du tribunal d'arrondissement d'une demande de modifier ou de rabattre l'ordonnance. Le Conseil d'État considère encore qu'il est indiqué de prévoir une communication de l'ordonnance de confinement forcé au procureur d'État, qui peut, à son tour, demander de la voir modifiée. Il s'agit d'une garantie supplémentaire au profit de la personne concernée. Le Conseil d'État reconnaît la pertinence des difficultés, d'ordre procédural, d'ordre technique et de nature pratique mises en exergue dans les avis des autorités judiciaires, dont il partage les interrogations.

Les délais dans lesquels le Conseil d'État a dû rendre son avis ne lui ont toutefois pas permis de proposer un texte plus élaboré répondant à l'ensemble de ces interrogations. Il s'est limité à proposer une solution sur le problème fondamental de la compétence du procureur d'État.

Le texte de l'article 7 pourrait se lire comme suit :

> « ***Art. 7.*** *Si la personne infectée présente, à sa résidence effective ou à un autre lieu d'habitation à désigner par elle, un danger pour la santé d'autrui et qu'elle s'oppose à être hébergée dans un autre lieu approprié et équipé au sens de l'article 6, paragraphe 2, le président du tribunal d'arrondissement du lieu du domicile sinon de la résidence de la personne concernée peut décider par voie d'ordonnance le confinement forcé de la personne infectée dans un établissement hospitalier ou dans une autre institution, un établissement ou une structure appropriés et équipés, pour une durée maximale de la durée de l'ordonnance d'isolement restant à exécuter.*
>
> *Le président du tribunal d'arrondissement est saisi par requête motivée du directeur de la santé proposant un établissement hospitalier ou une autre institution, un établissement ou une structure appropriés et équipés. La requête est accompagnée d'un certificat médical établissant le diagnostic d'infection.*
>
> *Le président du tribunal d'arrondissement peut s'entourer de tous autres renseignements utiles.*
>
> *Il statue dans les vingt-quatre heures de la saisine par ordonnance qui détermine la mesure de confinement forcé et qui mentionne la nature, les motifs de la mesure et sa durée.*

Les ordonnances du président du tribunal d'arrondissement sont communiquées au procureur d'État et notifiées à la personne concernée par la Police grand-ducale.

Le président du tribunal d'arrondissement peut à tout moment rabattre ou modifier son ordonnance, soit d'office, soit à la demande de la personne concernée, du procureur d'État ou du directeur de la santé. S'il statue à la demande de la personne concernée ou du directeur de la santé, il rend l'ordonnance dans les vingt-quatre heures de la demande.

Aux fins de l'exécution de l'ordonnance, le directeur de la santé a le droit de requérir directement la force publique.

L'appel contre les ordonnances est exclu. »

Échange de vues

- Madame la Ministre de la Santé rappelle qu'il s'agit de remplacer la procédure plus contraignante prévue par la loi précitée du 21 novembre 1980 par une procédure inspirée de la loi précitée du 10 décembre 2009. Le dispositif proposé par le Conseil d'État prévoit que la procédure du confinement forcé de la personne infectée est déclenchée par le directeur de la santé, alors que la décision y relative est prise par le président du tribunal d'arrondissement. La personne concernée peut exercer une voie de recours, et le président du tribunal d'arrondissement doit statuer dans les 24 heures de la saisine par ordonnance. Ce dispositif répond donc aux exigences de la CEDH.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) constate que le président du tribunal d'arrondissement peut à tout moment rabattre ou modifier son ordonnance, soit d'office, soit à la demande de la personne concernée, du procureur d'État ou du directeur de la santé. Or, il serait préférable de prévoir la possibilité d'interjeter appel devant un autre juge que celui qui a pris la première décision. L'orateur estime que la voie de l'appel n'aurait pas pour conséquence de prolonger la procédure outre mesure.

- Monsieur Léon Gloden (CSV) donne à considérer que la voie de l'appel aurait des répercussions procédurales. Afin de respecter le principe du contradictoire, il faudrait ainsi préciser que le juge saisi par l'appel siège comme juge du fond dans les formes du référé.

- Madame la Ministre de la Justice propose de compléter la proposition de texte du Conseil d'État dans ce sens.

- Selon Monsieur le Président-Rapporteur, une autre solution pourrait consister dans la suppression de l'article 7. Dans ce cas de figure, la loi précitée du 21 novembre 1980 serait applicable. L'orateur souligne la nécessité de remettre ladite loi sur le métier afin d'en moderniser certaines dispositions.

- Madame la Ministre de la Santé estime que la loi précitée du 21 novembre 1980 n'est pas contraire à la CEDH, même s'il s'avère nécessaire d'y apporter un certain nombre de précisions. En effet,

ladite loi prévoit la prise de décision par une autorité judiciaire et la possibilité d'un recours, bien que le délai du recours soit trop long. Or, le juge appelé à appliquer la loi précitée du 21 novembre 1980 connaît les standards imposés par la CEDH et notamment l'exigence d'un délai raisonnable.

- De manière générale, Monsieur Sven Clement (Piraten) exprime son scepticisme quant à la mesure de l'hospitalisation forcée qui a été appliquée une seule fois depuis l'entrée en vigueur de la loi précitée du 21 novembre 1980. L'orateur préfère la proposition de texte du Conseil d'État par rapport au texte initial, même s'il faudrait prévoir la possibilité d'interjeter appel.

Article 8

L'article 8 impose l'obligation d'informer régulièrement la Chambre des Députés des mesures prises par le directeur de la santé.

À la lumière du dispositif initial et de l'amendement, le Conseil d'État comprend que cette mission de renseignement incombe au directeur de la santé. Le Conseil d'État voudrait formuler deux considérations, l'une de principe, l'autre de nature technique.

L'application de la loi relève, dans le système constitutionnel luxembourgeois, du Gouvernement. Si la loi charge une administration précise ou un fonctionnaire déterminé d'une telle administration de l'application de la loi, il appartient au ministre compétent d'exercer sa mission de contrôle et d'assumer la responsabilité politique vis-à-vis de la Chambre des Députés. Ce n'est que dans des situations particulières où la loi investit un organe d'une mission spéciale, que cet organe exerce en toute indépendance vis-à-vis du Gouvernement, que sont prévus des mécanismes d'information directe de la Chambre des Députés ; le Conseil d'État renvoie au rôle de la Cour des Comptes ou du Médiateur. Le système prévu est dès lors pour le moins très atypique. La Chambre des Députés n'aurait d'ailleurs aucune emprise directe sur le directeur de la santé, qui reste placé sous l'autorité du seul ministre ayant la Santé dans ses attributions. Ce dernier peut d'ailleurs obtenir de la part du fonctionnaire toute information requise au titre de l'autorité hiérarchique qu'il exerce sur le fonctionnaire. En cas de dysfonctionnement de l'administration, ce sera en tout état de cause le ministre qui devra assumer devant la Chambre des Députés la responsabilité politique.

Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur la pertinence du régime d'information prévu, qui revêt davantage une valeur symbolique qu'une réelle portée juridique.

Le dispositif prévu avant les amendements, imposant au directeur de la santé une information du Gouvernement, n'avait pas plus de pertinence au regard de la soumission hiérarchique du fonctionnaire au ministre ayant la Santé dans ses attributions, sauf à instaurer une couverture politique du ministre par l'ensemble du Gouvernement.

Le Conseil d'État s'interroge encore sur la réserve de l'article 458 du Code pénal relatif au secret professionnel et de la règlementation relative à la protection des données de santé. Tout fonctionnaire est, de par son statut, soumis au secret professionnel, qui est expressément mentionné dans la loi

modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut général des fonctionnaires de l'État. À cette obligation s'ajoute, pour les médecins fonctionnaires, le secret médical. Une référence à l'article 458 du Code pénal dans une loi spéciale ne s'impose pas. L'article 9 de la loi en projet contient un dispositif détaillé sur la protection des données et il est superfétatoire de rappeler, dans l'article sous examen, la nécessité de respecter ce régime. Il est évident que la protection des données à caractère personnel devra être assurée également dans les relations entre la Direction de la santé et le ministre.

Dans ces conditions, le Conseil d'État propose d'omettre l'article sous examen.

Il est convenu de ne pas suivre le Conseil d'État en ce qu'il propose de supprimer cette disposition.

Article 9

Le Conseil d'État a proposé, dans ses commentaires relatifs à l'article 5, un dispositif qui distingue entre les différents groupes de personnes tenues de fournir au directeur de la santé ou à son délégué des données, les groupes de personnes dont les données sont transmises (personnes infectées, personnes à haut risque d'être infectées, personnes de contact et personnes testées négativement) ainsi que le type de données (nom, prénoms, adresse, etc.).

L'article 9 est destiné à régler le régime de traitement de ces données dans le respect du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), ci-après « *règlement (UE) 2016/679* ».

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec les finalités énumérées au paragraphe 1er, sous les points 1° à 4°. Il propose d'omettre la référence à la mission de la Direction de la santé de formuler des recommandations à l'attention du Gouvernement, cette mission relevant d'ores et déjà de la loi organique de cette administration. Il note toutefois qu'il n'est pas fait mention du responsable du traitement. Le Conseil d'État propose, pour le paragraphe 1er de l'article 9, le texte suivant, qui fait le lien avec l'article 5.

Le texte sous revue pourrait dès lors se lire comme suit :

> « ***Art. 9.*** *(1) En vue de suivre l'évolution de la propagation du virus SARS-CoV-2, le directeur de la santé met en place un système d'information qui contient des données à caractère personnel.*
>
> *Ce système d'information a comme finalités de :*
> *1° détecter, évaluer, surveiller et combattre la pandémie de Covid-19 et acquérir les connaissances fondamentales sur la propagation et l'évolution de cette pandémie ;*
> *2° garantir aux citoyens l'accès aux soins et aux moyens de protection contre la maladie Covid-19 ;*
> *3° créer les cadres organisationnel et professionnel requis pour surveiller et combattre la pandémie de Covid-19 ;*
> *4° répondre aux demandes d'informations et aux obligations de communication d'informations provenant d'autorités de santé européennes ou internationales.* »

Le paragraphe 2 doit être reformulé au regard du dispositif de l'article 5 qui détermine le groupe de personnes tenues de fournir des renseignements et la nature des données à transmettre. Dans cette logique, le Conseil d'État propose le texte suivant :

> « *(2) Le système d'information prévu au paragraphe 1er porte sur les données à caractère personnel suivantes :*
> *1° les données collectées en vertu de l'article 5 ;*
> *2° les données collectées en vertu des articles 3 à 5 de la loi du 1er août 2018 sur la déclaration obligatoire de certaines maladies dans le cadre de la protection de la santé publique.* »

Le Conseil d'État marque son accord avec le paragraphe 3 qui prévoit que seuls les médecins et professionnels de santé, nommément désignés par le directeur de la santé ou son délégué, sont autorisés à accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées. Le Conseil d'État émet des réserves par rapport à l'expression « *habilités dans le cadre de la présente loi* », vu que la loi en projet ne prévoit pas de procédure d'habilitation. Il propose d'omettre ces termes et de retenir uniquement les termes « *désignés par le directeur de la santé* ». Il n'est pas nécessaire de rappeler la mission de « *détecter, évaluer, surveiller et combattre le Covid-19* », libellé qui se distingue d'ailleurs de celui de la phrase introductive du paragraphe 1er. Le Conseil d'État propose le texte suivant :

> « *(3) Seuls les médecins et professionnels de santé, nommément désignés par le directeur de la santé, sont autorisés à accéder aux données relatives à la santé des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées. Ils accèdent aux données relatives à la santé dans la stricte mesure où l'accès est nécessaire à l'exécution des missions légales ou conventionnelles qui leur sont confiées pour prévenir et combattre la pandémie de Covid-19.* »

Le paragraphe 4 a pour objet d'exclure le droit d'opposition, conformément à la faculté offerte par l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 de limiter certains droits notamment pour garantir des objectifs importants de santé publique. La législation française contient une exclusion analogue. Le Conseil d'État relève que l'article 23 du règlement (UE) 2016/679 autorise les États membres à limiter, par la voie de mesures législatives, la portée des obligations et des droits prévus aux articles 12 à 22 et 34 du même règlement lorsqu'une telle limitation respecte l'essence des libertés et droits fondamentaux et qu'elle constitue une mesure nécessaire et proportionnée dans une société démocratique pour garantir un des objectifs prévus limitativement au paragraphe 1er de l'article 23.

Le Conseil d'État peut marquer son accord avec le paragraphe 4.

Le paragraphe 5 a trait à la durée de conservation des données ainsi collectées dans le système d'information. La première phrase du paragraphe 5 ne fait que rappeler les principes énoncés à l'article 32 du règlement (UE) 2016/679 relatif à la sécurité du traitement et peut, par conséquent, être supprimée. La durée de conservation retenue au paragraphe sous examen est fixée de manière générale, sans distinction des catégories de données traitées ou des personnes qu'elles concernent. La disposition sous avis ne fait pas état des données de journalisation, alors que les mesures de traçabilité constituent

l'une des pierres angulaires de la sécurité des traitements[5]. La législation française en la matière est plus stricte[6]. Le Conseil d'État considère qu'il conviendrait de prévoir un délai de conservation à partir de la date de collecte ou tout au plus à partir de la fin de l'état de crise. Tout en renvoyant aux interrogations formulées par la Commission nationale pour la protection des données dans son avis du 8 juin 2020 concernant la durée spécifique de six mois, le Conseil d'État propose de reformuler le texte sous avis comme suit :

> « *(5) Sans préjudice des dispositions du paragraphe 6, les données à caractère personnel traitées sont anonymisées à l'issue d'une durée de trois mois à compter de la fin de l'état de crise tel que déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Les données de journalisation qui comprennent les traces et logs fonctionnels permettant la traçabilité des accès et actions au sein du système d'information suivent le même cycle de vie que les données auxquelles elles se rapportent. Les accès et actions réalisés sont datés et comportent l'identification de la personne qui a consulté les données ainsi que le contexte de son intervention.* »

Le paragraphe 6 précise que les données pourront être traitées à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques, dans les conditions prévues par le règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 et la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. En France, il est procédé à la suppression des « *nom et prénoms des personnes, leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et leur adresse* » lorsque le traitement a pour finalité « *la surveillance épidémiologique aux niveaux national et local, ainsi que la recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation* »[7].

Étant donné que l'article 65 de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données relatif aux mesures appropriées additionnelles à mettre en œuvre par le responsable d'un traitement dans le cadre d'un traitement à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques accorde au responsable de traitement le droit d'exclure une ou plusieurs des mesures énumérées à cet article, il conviendrait de préciser, dans le projet de loi sous revue, que les données traitées à des fins de recherche sont pseudonymisées. Le Conseil d'État propose de reformuler le paragraphe 6 comme suit :

> « *(6) Les données peuvent être traitées à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques dans les conditions*

[5] Délibération de la CNIL n° 2020-051 du 8 mai 2020 portant avis sur un projet de décret relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 6 du projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire, p. 12.
[6] Article 11 du décret n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.
[7] Article 11 de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions : « *[…] 4° La surveillance épidémiologique aux niveaux national et local, ainsi que la recherche sur le virus et les moyens de lutter contre sa propagation, sous réserve, en cas de collecte d'informations, de supprimer les nom et prénoms des personnes, leur numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques et leur adresse.* »

prévues par le règlement (UE) 2016/679 précité, et par la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, sous réserve d'être pseudonymisées au sens de l'article 4, paragraphe 5, du règlement (UE) 2016/679 précité. »

Échange de vues

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) exprime ses réticences quant au paragraphe 1er, alinéa 2, point 4°, qui prévoit la mise à disposition des données des personnes infectées et des personnes à haut risque d'être infectées aux autorités de santé européennes ou internationales.

- Le directeur de la santé précise à cet égard que la Direction de la santé ne transmet pas des données nominatives aux autorités sanitaires européennes ou internationales.

- Monsieur Sven Clement (Piraten) renvoie à ses observations formulées à l'égard de l'article 5 et exprime sa préférence pour le texte résultant des amendements parlementaires du 11 juin 2020. En outre, l'orateur se demande si la loi en projet, qui expire après un mois, peut prévoir l'anonymisation des données à caractère personnel à l'issue d'une durée de trois mois à compter de la fin de l'état de crise. Se pose encore la question de savoir si cette date limite est raisonnable au vu du risque d'une deuxième vague qui pourrait rendre nécessaire une prorogation de la présente loi à plusieurs reprises.

- La représentante du ministère de la Santé précise qu'il faut faire une distinction entre les données qui seront collectées sur base de la présente loi et celles qui ont déjà été collectées depuis le début de la crise. Selon le Conseil d'État, toutes les données collectées pourront être conservées jusqu'à trois après la fin de l'état de crise.

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) se demande à son tour si une loi peut produire des effets au-delà de sa date de validité. Alors que l'orateur considère l'ancien libellé de cet article comme trop imprécis, la proposition de texte du Conseil d'État lui semble trop détaillée.

- Madame Viviane Reding (CSV) exprime sa préférence pour la version antérieure de cet article, aussi imparfaite soit-elle. Elle regrette notamment l'absence de toute référence au consentement, principe consacré par le règlement (UE) 2016/679 précité.

- En réponse à une question de Monsieur Claude Wiseler (CSV) sur la différence entre l'anonymisation et la pseudonymisation, la représentante du ministère de la Santé indique que l'anonymisation ne permet plus de retracer la personne concernée, alors que la pseudonymisation vise à lui attribuer un pseudonyme qui est enregistré dans une banque de données séparé et qui permet dès lors de retracer la personne en cas de besoin.

- Monsieur Sven Clement (Piraten) estime que l'attribution d'un pseudonyme ne va pas forcément de pair avec un tableau de mise en relation entre l'identité et le pseudonyme de la personne concernée. À

son avis, un tel tableau permettant de retracer la personne concernée nécessiterait une base légale séparée.

Article 10

L'article 10 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

Article 11

Le Conseil d'État note que cet article se propose de modifier la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments.

La disposition prévue au point 1° vise à compléter l'article 3 de la loi précitée du 25 novembre 1975, qui permet la délivrance au public de médicaments, sous pli scellé, pour des patients vivant dans des centres intégrés pour personnes âgées ou dans des maisons de soins, voire dans des services pour personnes autorisées conformément à la loi modifiée du 8 septembre 1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique. Les auteurs expliquent qu'en ce qui concerne cette dernière catégorie de services, certains, tout en accueillant des personnes, offrent des prestations relevant du domaine de la santé, sans que les personnes traitées y soient hébergées, à l'exemple notamment des services de consultation et de traitement socio-thérapeutiques. Selon les auteurs, il importe dès lors d'étendre le champ d'application de ces services également à ceux qui prennent en charge des personnes nécessitant une médication sans offre d'hébergement, sans pour autant expliquer l'urgence de cette mesure en relation avec l'état de crise sanitaire.

Au point 2°, les auteurs proposent de remplacer l'article 4 de la loi précitée du 25 novembre 1975. En ce qui concerne le libellé proposé, il est prévu au paragraphe 2 que la liste des médicaments à usage humain couverts par les dépôts de médicaments visé à l'article 4, paragraphe 1er, points 1° à 4, est fixée par règlement grand-ducal. Étant donné que le domaine de la santé constitue, en vertu de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, une matière qui relève de la loi formelle, les règlements grand-ducaux pris en cette matière ne se conçoivent que dans le cadre légal prédéfini de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, c'est-à-dire que le Grand-Duc ne peut prendre ces règlements qu'en vertu d'une disposition légale particulière qui fixe l'objectif des mesures d'exécution et le cas échéant les conditions auxquelles elles sont soumises. En l'espèce, la disposition légale fixe bien l'objectif du règlement grand-ducal à prendre, qui est la fixation d'une liste des médicaments qui peuvent être déposés dans certains endroits définis au paragraphe 1er, points 1° à 4°, sans pour autant indiquer quels sont ces médicaments et pour quelles raisons ces endroits se voient attribuer une dérogation par rapport à l'article 2 de la loi précitée du 25 novembre 1975 qui dispose que la délivrance de médicaments peut uniquement se faire dans les pharmacies et l'article 3*bis* de la loi précitée du 25 novembre 1975, qui pour des médicaments dont la délivrance ne nécessite pas de prescription, permet la vente par internet. Par conséquent, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à la relégation de la fixation de la liste des médicaments à usage humain couverts par les dépôts de médicaments visés à l'article 4, paragraphe 1er, points 1° à 4°, à un règlement grand-ducal, pour être non conforme à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Le règlement grand-ducal prévu au paragraphe 5 est censé déterminer les conditions auxquelles doivent répondre les dépôts de médicaments visés en ce qui concerne un certain nombre d'exigences reprises aux points 1° à 4°. Le Conseil d'État estime que cette disposition n'est pas conforme aux dispositions de l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution, dans la mesure où même si le projet de loi sous examen détermine l'objectif du règlement grand-ducal à prendre en ce qu'il prévoit que celui-ci détermine les conditions auxquelles les dépôts de médicaments visés au paragraphe 1er doivent répondre au niveau des exigences concernant un certain nombre d'éléments comme l'organisation et l'aménagement du dépôt, il ne définit aucunement les éléments essentiels encadrant ces conditions. À cet égard, le Conseil d'État renvoie à son avis n° 60.086[8] du 28 avril 2020, où il a été amené à analyser la base légale du règlement grand-ducal fixant les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire. Cette base légale, qui dispose qu'un « *règlement grand-ducal détermine les conditions relatives aux infrastructures et équipements minimaux obligatoires et nécessaires* », a été jugée insuffisante dans une matière réservée à la loi formelle pour ne pas déterminer les éléments essentiels relatifs aux conditions à remplir pour ouvrir une clinique vétérinaire. Le Conseil d'État s'oppose donc formellement à l'article 4, paragraphe 5, de la loi précitée du 25 novembre 1975, dans sa nouvelle teneur proposée par le projet de loi sous avis, pour non-conformité à l'article 32, paragraphe 3, de la Constitution.

Au paragraphe 6, il est prévu que la liste des médicaments pouvant être stockés par les médecins-vétérinaires pour le traitement des animaux auxquels ils apportent des soins est fixée par règlement grand-ducal. Les médicaments visés sont-ils des médicaments à usage vétérinaire exclusivement ? Le Conseil d'État demande de le préciser, en écrivant : « *Les médecins-vétérinaires sont autorisés à détenir un stock de médicaments à usage vétérinaire pour le traitement des animaux auxquels ils apportent des soins. La liste de ces médicaments est fixée par règlement grand-ducal.* » À défaut de cette précision, le stockage concerne également des médicaments à usage humain relevant du domaine de la santé, au sens de l'article 11, paragraphe 5, de la Constitution, et le Conseil d'État doit réitérer son opposition formelle formulée à l'endroit du paragraphe 2.

Au vu des observations émises par le Conseil d'État, Madame la Ministre de la Santé propose de procéder à la suppression de l'article 11.

Article 12

Cet article se propose d'introduire un nouvel article *5bis* dans la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments, dont l'objectif consiste à « *pouvoir répondre, le cas échéant, à la réémergence du Covid-19 à travers des contre-mesures médicales qui ne disposent pas encore d'autorisation de mise sur le marché (AMM), ou dont les indications contre le Covid-19 ne sont pas couvertes par l'AMM* ». Ces dispositions, sous forme légèrement adaptée, font l'objet de l'amendement n° 34 au projet de loi n° 7383 précité.

Le Conseil d'État note que cet article est censé transposer en droit national les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code

[8] Projet de règlement grand-ducal fixant les conditions à remplir en vue de l'ouverture d'une clinique vétérinaire.

communautaire relatif aux médicaments à usage humain. L'article 5*bis*, que le projet de loi sous examen tend à introduire dans la loi précitée du 11 avril 1983, trouve application soit en cas de menaces transfrontières graves sur la santé au sens de l'article 3 de la décision n° 1082/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative aux menaces transfrontières graves sur la santé et abrogeant la décision n° 2119/98/CE, soit en cas d'urgence de santé publique de portée internationale au sens de l'article 1er, paragraphe 1er, du Règlement sanitaire international de 2005.

La décision 1082/2013/UE précitée définit la menace transfrontière grave sur la santé comme suit : « *un danger mortel ou tout autre danger grave pour la santé, d'origine biologique, chimique, environnementale ou inconnue, qui se propage ou présente un risque important de propagation par-delà les frontières nationales des États membres, et qui peut nécessiter une coordination au niveau de l'Union afin d'assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine* ».

Suivant le Règlement sanitaire international de 2005, le cas d'urgence de santé publique de portée internationale s'entend comme « *un événement extraordinaire dont il est déterminé :*
i) qu'il constitue un risque pour la santé publique dans d'autres États en raison du risque de propagation internationale de maladie ; et
ii) qu'il peut requérir une action internationale coordonnée. »

Les auteurs expliquent encore que plusieurs traitements antiviraux et vaccins contre le SARS-CoV-2 sont actuellement en phase de test. Leur commercialisation est prévue pour l'automne 2020, voire pour le printemps 2021, mais ne sera pas accompagnée, pour un certain nombre de ces traitements et vaccins, par une autorisation de mise sur le marché. Le recours à cet article permet au ministre ayant la Santé dans ses attributions de mettre à disposition de la population, et cela dans un délai relativement court de nouveaux traitements pharmacologiques et immunologiques, afin de soigner les cas graves de la maladie Covid-19, de soulager les symptômes liés à cette maladie, de prévenir la contamination et de limiter la propagation du virus SARS-CoV-2 dans la population. Il sera ainsi possible d'instaurer une campagne de vaccination de la population avec un vaccin testé contre le SARS-CoV-2, mais qui ne dispose pas encore d'autorisation de mise sur le marché ou d'administrer au patient des soins intensifs un antiviral actif contre le SARS-CoV-2, mais dont l'autorisation de mise sur le marché ne couvre pas encore cette indication thérapeutique.

Le Conseil d'État estime qu'une telle disposition peut se révéler nécessaire dans la lutte contre la maladie Covid-19 et note que les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/83/CE précitée dérogent à l'obligation d'avoir une autorisation de mise sur le marché en cas d'urgence sanitaire. Le Conseil d'État comprend, à la lecture de l'article 5*bis*, paragraphe 3, que sont visés uniquement des médicaments ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché au Grand-Duché de Luxembourg. Dans l'affirmative, il recommande d'insérer les termes « *au Grand-Duché de Luxembourg* » derrière le mot « *marché* » à l'endroit du paragraphe 1er, points 1° et 2°.

Le Conseil d'État constate que le paragraphe 2 élargit la liste des personnes bénéficiant d'une exonération de leur responsabilité par rapport à celle visée par la directive 2001/83/CE. En effet, ladite directive se limite au « *titulaire de*

l'autorisation », au « *fabricant* » et aux « *professionnels de santé* ». Ainsi, l'importateur et le distributeur en gros ne sont pas explicitement visés par la directive précitée. Le Conseil d'État estime néanmoins qu'il est tout à fait logique que l'importateur et le distributeur en gros soient également exonérés de toute responsabilité et que, malgré cette exonération, toutes les personnes visées restent responsables pour les cas concernés par la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux parmi lesquels figurent, entre autres, les erreurs de production, de stockage, de fabrication entraînant des problèmes de santé pour l'utilisateur.

Échange de vues

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) constate que le nouvel article 5*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 11 avril 1983 prévoit que la responsabilité civile et administrative des acteurs y énumérés n'est pas engagée pour l'ensemble des conséquences résultant de la mise sur le marché et de l'usage du médicament ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché, sans préjudice des dispositions de la loi précitée du 21 avril 1989. L'orateur demande des précisions à cet égard.

- En guise de réponse, il est précisé que la responsabilité incombe au ministre ayant la Santé dans ses attributions.

Article 13

L'article 13 ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'État.

*

Il est convenu de continuer l'examen de l'avis du Conseil d'État du 16 juin 2020 sur base d'un tableau synoptique lors de la prochaine réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice prévue le 17 juin 2020 à 9.00 heures.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Faute de temps, il est convenu d'examiner l'avis du Conseil d'État du 16 juin 2020 relatif au projet de loi sous rubrique lors de la prochaine réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice prévue le 17 juin 2020 à 9.00 heures.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

16

Session ordinaire 2019-2020

PP/PG P.V. SASP 16

Commission de la Santé et des Sports

Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2020 (à l'issue de la séance plénière)

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Continuation des travaux

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Martine Hansen, remplaçant M. Georges Mischo, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Josée Lorsché, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Dr Jean-Claude Schmit, Directeur de la santé

M. Laurent Besch, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Georges Mischo

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Monsieur Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports et rapporteur du projet de loi sous rubrique ainsi que du projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après « *projet de loi 7607* »), renvoie aux propositions d'amendements parlementaires[1] qui ont été préparées à l'issue de la réunion de la Commission de la Santé et des Sports qui s'est tenue le même jour à 12.00 heures.

Ad article 3

Afin de résoudre la question des activités de restauration qui ne relèvent pas de la nomenclature des établissements du secteur d'activités de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés (HORECA), il est proposé d'insérer les termes « *et tout autre lieu de restauration occasionnelle* » dans l'article 2, paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien), du projet de loi 7607.

Il est souligné dans ce contexte que le règlement grand-ducal du 10 juin 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 indique clairement que toutes les restrictions concernant les rassemblements de 20 personnes au maximum sont abolies. Partant, le respect d'une distance interpersonnelle de deux mètres et du port du masque n'est plus obligatoire.

Monsieur le Président-Rapporteur constate que le règlement grand-ducal précité du 10 juin 2020 et le projet de loi sous rubrique qui se propose d'en prendre le relais procèdent à des ouvertures importantes. Il importe dès lors d'accompagner cette législation par des campagnes de sensibilisation conséquentes concernant le respect des gestes barrières.

La question est ensuite discutée de savoir quelles seront les répercussions du projet de loi sous rubrique et du projet de loi 7607 sur les rassemblements spontanés de 20 personnes au maximum dans un lieu public, par exemple à proximité d'une terrasse.

[1] Une copie du texte coordonné est distribuée séance tenante.

Madame la Ministre de la Santé précise que les dispositions de l'article 2, paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien), s'appliquent aux terrasses des établissements de l'HORECA. Les rassemblements spontanés de 20 personnes au maximum dans un lieu public ne peuvent pas être interdits. Lors de tels rassemblements, le respect des gestes barrières est recommandé.

Madame Carole Hartmann (DP) donne à considérer que la responsabilité civile des personnes privées participant à un rassemblement dans un lieu public est engagée, alors que la responsabilité pour le respect des règles dans l'enceinte d'un établissement de l'HORECA incombe à l'exploitant de cet établissement.

Monsieur Marc Baum (déi Lénk) constate qu'il existe encore trois situations où le port du masque est obligatoire et punissable, à savoir dans les transports publics, lors d'activités accueillant un public et lors de rassemblements privés de plus de 20 personnes.

Monsieur le Président-Rapporteur souligne l'importance de fournir toutes ces informations aux forces de l'ordre. Il estime que si l'approche visant à miser sur la responsabilité individuelle se solde par une augmentation inquiétante du nombre de nouvelles infections, toutes ces questions seront à nouveau sujettes à discussion dans un mois.

Monsieur Jeff Engelen (ADR) se renseigne sur l'opportunité de continuer à imposer le port du masque dans certaines situations, contrairement à d'autres pays.

Monsieur le Président-Rapporteur réplique que le Luxembourg est considéré comme un des pays qui ont le mieux géré la situation, et ceci grâce aux mesures de précaution qui ont été prises.

Ad article 4

Il est proposé de supprimer le paragraphe 2 ancien qui est devenu sans objet en raison des dispositions de l'article 3, paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien), relatif au rassemblement accueillant plus de 20 personnes. Partant, il est procédé à la renumérotation du paragraphe subséquent.

L'amendement proposé au paragraphe 2 nouveau (paragraphe 4 ancien), vise à exempter les personnes du même foyer de l'obligation de porter un masque ou un dispositif équivalent.

Ad article 5

Afin de prendre compte des observations émises lors de la réunion précédente de la Commission de la Santé et des Sports, il est proposé de préciser au paragraphe 2 nouveau que cette disposition vise à suivre l'évolution de la propagation du Covid-19 dans le cadre d'un voyage au sens du livre 2, titre 2, chapitre 5, du Code de la consommation relatif aux voyages à forfait et aux prestations de voyage y liées.

Monsieur Sven Clement (Piraten) constate à cet égard que les voyages à forfait n'incluent pas les vols réguliers.

En fin de compte, il est proposé de remplacer la disposition proposée ci-avant par les termes « *dans le cadre d'un voyage organisé* ».

Ad article 9

L'insertion de l'alinéa 2 nouveau au paragraphe 2 vise à préciser, pour les personnes dont le résultat d'un test au Covid-19 est négatif, les catégories de données que les laboratoires d'analyses médicales sont amenés à fournir à la Direction de la santé pour que cette dernière soit en mesure d'évaluer les recommandations et le suivi de la population en matière de tests au Covid-19. Il est proposé d'anonymiser ces données à l'issue d'une durée de 72 heures et de les utiliser par la suite à des fins de statistiques.

L'alinéa 3 nouveau vise à préciser, pour les personnes dont le résultat d'un test au Covid-19 est positif, les catégories de données que ces personnes sont tenues de transmettre à la Direction de la santé.

L'amendement au paragraphe 4 ouvre le droit d'opposition au traitement des données à partir du moment où la personne concernée peut se prévaloir du résultat d'un test négatif au Covid-19.

L'amendement au paragraphe 5 amène le délai d'anonymisation des données de six à trois mois.

Les amendements à l'endroit de l'article 9 tiennent compte de l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) du 8 juin 2020.

Monsieur le Président-Rapporteur informe dans ce contexte que 267 106 personnes ont été invitées jusqu'à présent à participer de façon volontaire au dépistage à grande échelle, selon les informations fournies par le directeur de la santé à l'issue de la réunion jointe du Bureau et de la Conférence des Présidents du 10 juin 2020.

En réponse à une question posée par Monsieur Claude Wiseler (CSV), la représentante du ministère de la Santé précise que l'article 5, paragraphe 1er nouveau (alinéa unique ancien), fixe le principe du traçage, alors que l'article 9, paragraphe 2, alinéa 3 nouveau, précise les données que les personnes infectées sont tenues de transmettre à la Direction de la santé dans le cadre du traçage.

Le directeur de la santé précise que les laboratoires d'analyses médicales transmettent le résultat des tests de dépistage réalisés à la Direction de la santé qui, sur cette base, prend l'initiative de contacter les personnes dont le résultat du test s'est avéré positif afin d'identifier les personnes qui ont eu un contact physique direct ou indirect avec la personne infectée.

Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV) s'interroge sur l'opportunité de fixer une limite supérieure de nouvelles infections pour déclencher telle ou telle mesure, à l'instar de la limite supérieure de 50 nouvelles infections par 100 000 habitants appliquée dans les Länder allemands.

Monsieur le Président-Rapporteur donne à considérer qu'une telle disposition serait susceptible de nécessiter le vote d'une nouvelle loi en cas de changement de la situation. Une telle façon de procéder semble peu praticable, même si la Chambre des Députés doit être disponible pour légiférer à tout moment.

Ad article 12

Monsieur Marc Hansen (déi gréng) renvoie au commentaire de l'article 12 qui se lit comme suit :

« *Plusieurs traitements antiviraux et vaccins contre le Covid-19 sont actuellement en phase de test. Leur commercialisation est prévue pour l'automne 2020, voire pour le printemps 2021, mais celle-ci ne sera pas accompagnée pour un certain nombre de ces traitements et vaccins par une autorisation de mise sur le marché.*

Le recours à cet article permet au ministre ayant la Santé dans ces attributions de mettre à disposition de la population, et cela dans un délai relativement court, de nouveaux traitements pharmacologiques et immunologiques, afin de soigner les cas graves de Covid-19, de soulager les symptômes liés à cette maladie, de prévenir la contamination et de limiter la propagation du Covid-19 dans la population.

Il sera ainsi possible d'instaurer une compagne [!] de vaccination de la population avec un vaccin testé contre le Covid-19, mais qui ne dispose pas encore d'AMM, ou d'administrer au patient des soins intensifs un antiviral actif contre le Covid-19, mais dont l'AMM ne couvre pas encore cette indication thérapeutique. »

L'utilisation d'un vaccin ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché semble problématique à l'orateur. En effet, contrairement aux médicaments hors autorisation de mise sur le marché, une vaccination est irréversible et est administrée à un nombre élevé de personnes en dehors d'un milieu surveillé et sans suivi médical.

Le directeur de la santé précise que la question de la vaccination ne se pose pas dans le cadre du projet de loi sous rubrique dont la validité est limitée à un mois, alors que la mise à disposition d'un vaccin contre le Covid-19 prendra certainement plus de temps. Il s'avère plus important de pouvoir recourir à des médicaments hors autorisation de mise sur le marché, non seulement dans le cas du Covid-19, mais également dans d'autres domaines, comme l'oncologie. Actuellement le pharmacien hospitalier demande une autorisation au directeur de la santé pour pouvoir administrer aux patients n'ayant plus d'autres options thérapeutiques des médicaments ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché. Afin de disposer d'une base légale claire, il serait opportun de voter le projet de loi 7383[2] dans les meilleurs délais.

Il est donc convenu de ne pas reprendre la référence à la vaccination dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

[2] Projet de loi n°7383 modifiant :
1° l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 12 octobre 1841 portant organisation du service médical ;
2° la loi modifiée du 4 août 1975 concernant la fabrication et l'importation des médicaments ;
3° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
4° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;
5° la loi modifiée du 16 janvier 1990 relative aux dispositifs médicaux ;
6° la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien ;
7° la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments.
Voir également le procès-verbal de la réunion de la Commission de la Santé et des Sports du 5 juin 2020.

*

Monsieur Sven Clement (Piraten) estime qu'il aurait été préférable de faire une distinction entre les termes « *SARS-CoV-2* » et « *Covid-19* », le virus SARS-CoV-2 étant à l'origine de la maladie COVID-19.

Monsieur Jeff Engelen (ADR) souligne l'opportunité de voter le projet de loi sous rubrique avec une majorité des deux tiers, étant donné que ce texte risque de porter atteinte aux libertés individuelles.

Tout en reconnaissant l'importance qui revient à la protection des libertés individuelles, Monsieur le Président-Rapporteur met en exergue l'importance qui revient aux considérations de santé publique dans une situation de pandémie.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Ad article 2

Paragraphe 1er ancien

Au vu de l'évolution positive de la pandémie et dans le cadre de la stratégie progressive de déconfinement, l'amendement visant à supprimer le paragraphe 1er ancien a pour effet d'abroger l'interdiction de fréquentation des aires de jeux extérieures et des cours de récréation des établissements scolaires.

Partant, il y a lieu de procéder à la renumérotation des paragraphes subséquents et d'adapter la référence figurant à l'alinéa 1er du paragraphe 1er et au paragraphe 2 de l'article 4.

Paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien)

Toujours dans le même esprit, en ce qui concerne le domaine du sport, il est proposé, à l'endroit du paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien), d'autoriser les activités sportives à caractère compétitif, tout en maintenant l'interdiction de contacts physiques dans le cadre de la pratique d'activités sportives.

Les compétitions sont dès lors autorisées dans les sports dits « *sans contact* », tels le tennis, le tennis de table ou encore le badminton, alors que dans les sports dits « *de contact* », tels le football, le handball, le basketball, voire les arts martiaux, les compétitions restent interdites.

L'interdiction de contacts physiques dans le cadre de la pratique d'activités sportives ne s'applique pas aux sportifs d'élite sous certaines conditions ni aux activités sportives du Sportlycée, hormis les compétitions. Les sportifs d'élite sont déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité Olympique et Sportif Luxembourgeois, et sous réserve du respect d'un protocole de sécurité et de santé à établir par les fédérations sportives agréées et à approuver par le

ministre ayant les Sports dans ses attributions, sur avis de la Direction de la santé.

L'alinéa 3 nouveau du paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien) prévoit des exceptions à l'interdiction des contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles et de production audiovisuelle, tel que proposé par le ministère de la Culture.

En réponse à une question de Madame Josée Lorsché (déi gréng), il est précisé que les activités musicales et de chant sont toujours soumises à des règles de précaution sanitaire spécifiques.

Madame Martine Hansen (CSV) s'interroge sur l'opportunité de transférer les dispositions concernant les activités sportives et culturelles au projet de loi 7606.

Paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien)

Au paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien), phrase liminaire, il est proposé de supprimer les notions de « *bars* » et « *cafés* » qui font partie du concept de « *débits de boissons* », terminologie qu'il est proposé de reprendre dans le présent amendement.

Par ailleurs, il est proposé d'élargir les établissements relevant du secteur de l'HORECA aux salles de restauration des établissements d'hébergement ainsi qu'à tout lieu où une restauration occasionnelle peut être offerte. Cette dernière notion vise ainsi des endroits qui peuvent se prêter pour accueillir des personnes en vue de leur offrir une collation. Toutefois, l'aménagement de ces lieux doit se concevoir selon les règles prévues aux points 1° à 6° du paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien).

La modification apportée au point 2° du paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien) vise à porter le nombre maximal de personnes autorisées par table à dix, sauf pour les personnes qui cohabitent.

Paragraphe 4 nouveau (paragraphe 4 ancien)

L'amendement au paragraphe 4 nouveau (paragraphe 4 ancien) a pour objet de préciser que les foires et salons sont interdits pour autant qu'ils soient organisés dans des lieux fermés.

Cette disposition vise dès lors à fixer les conditions sous lesquelles des foires et salons peuvent être organisés en plein air.

Le nouvel alinéa 3 vise à préciser que les marchés sont soumis aux mêmes conditions que les foires et salons organisés en plein air.

En réponse à une question soulevée par Madame Martine Hansen (CSV), Madame la Ministre de la Santé précise que l'organisation d'un marché dans un établissement fermé n'est pas interdite par analogie aux activités des supermarchés et des grossistes alimentaires.

Madame Josée Lorsché (déi gréng) soulève encore la question de savoir si les expositions et les galeries sont également visées par le concept de « *salons* ».

Paragraphe 6 nouveau (paragraphe 6 ancien)

L'amendement au paragraphe 6 nouveau (paragraphe 6 ancien) vise à autoriser l'ouverture des établissements ayant comme activité principale les activités de jeux intérieures pour enfants. Le port du masque est toutefois obligatoire dans ces établissements pour les enfants de six ans et plus.

*

Suite à cet échange de vues, il est proposé d'élaborer des lettres d'amendements et de les faire parvenir au Conseil d'État le jour même.

Le groupe politique CSV exprime l'intention de s'abstenir lors du vote sur les amendements parlementaires.

La discussion sera continuée sur base de l'avis du Conseil d'État lors d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice prévue à l'issue de la séance plénière du 16 juin 2020.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

15

Session ordinaire 2019-2020

PP/PG P.V. SASP 15

Commission de la Santé et des Sports

Procès-verbal de la réunion du 11 juin 2020 (12.00 heures)

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Continuation des travaux

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État
- Rapporteur : Monsieur Mars Di Bartolomeo

- Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Martine Hansen, Mme Lydie Polfer, observateurs

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Dr Jean-Claude Schmit, Directeur de la santé

Mme Véronique Bruck, du Ministère de la Justice

Mme Nadine Entringer, du groupe parlementaire LSAP

M. Laurent Besch, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Marc Baum

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Monsieur Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports et rapporteur du projet de loi sous rubrique ainsi que du projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après « *projet de loi 7607* »), renvoie aux propositions d'amendements parlementaires qui, d'une part, constituent des propositions de texte du gouvernement suite aux décisions prises lors du Conseil de gouvernement du 10 juin 2020 et qui, d'autre part, reflètent la discussion menée lors de la réunion de la Commission de la Santé et des Sports du 5 juin 2020.

Un texte coordonné a été diffusé par voie de courrier électronique en amont de la présente réunion aux membres des commissions parlementaires précitées.[1]

Madame la Ministre de la Santé souligne que l'évolution positive de la situation sanitaire a permis de procéder à la prochaine étape du déconfinement qui mise encore davantage sur la responsabilité individuelle de la population, tel que reflété dans le règlement grand-ducal du 10 juin 2020 portant modification du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Il en découle la décision du gouvernement de simplifier les mesures de précaution sanitaire et de rendre leur non-respect non punissable dans certains cas de figure.

Ad article 3

Suite à l'adoption du règlement grand-ducal précité du 10 juin 2020 et afin d'assurer une continuité des mesures ainsi prises, Madame la Ministre de la Santé propose de procéder à la suppression du paragraphe 1er de l'article 3. Cet amendement a pour objet d'alléger les restrictions concernant les rassemblements de personnes.

[1] Courrier n°235428 diffusé le 11 juin 2020. Une copie des propositions d'amendements parlementaires est distribuée séance tenante.

Le gouvernement a donc décidé de ne plus réglementer les rassemblements de 20 personnes au maximum, que ce soit à domicile ou en plein air. En revanche, il est recommandé de respecter une distance interpersonnelle de deux mètres ou de porter un masque lors d'un rassemblement de 20 personnes au maximum, que ce soit dans la sphère privée ou en milieu professionnel.

Suite à la suppression du paragraphe 1er ancien, il y a lieu de procéder à la renumérotation des paragraphes subséquents.

La modification apportée à l'endroit du 1er paragraphe nouveau (paragraphe 2 ancien) vise à préciser que les nouvelles mesures proposées ne font plus la distinction entre rassemblements dans des lieux privés ou publics, ni entre rassemblements à l'extérieur ou à l'intérieur. La double condition i) des places assises assignées et ii) de la distance de deux mètres ou du port du masque s'applique désormais à tous les rassemblements de plus de 20 personnes.

Madame Martine Hansen (CSV) demande des renseignements supplémentaires sur la définition du concept de « *rassemblement* ». Est-il prévu de fixer une limite supérieure de personnes participant à un rassemblement ? Une foire organisée en plein air est-elle considérée comme un rassemblement ?

Madame la Ministre de la Santé réplique qu'il n'est pas prévu de fixer une limite supérieure selon la logique adoptée depuis le début de la crise. Partant, la distance et la configuration de l'endroit sont les paramètres déterminant le nombre maximal de personnes qui peuvent être accueillies. Les fêtes du vin et d'autres festivités organisées debout et dans un établissement fermé ne sont pas autorisées, conformément aux dispositions du projet de loi 7607.

Il s'ensuit une discussion sur la question de savoir si une fête organisée sous tente, un événement organisé dans une salle de fête privée ou communale ou dans une grange aménagée à cette fin par un exploitant agricole, voire le bar à vins d'une exploitation viticole, relèvent du champ d'application de l'article 3, paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien), du projet de loi sous rubrique ou s'il convient de réglementer cette question à l'endroit de l'article 2, paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien), du projet de loi 7607.

En fin de compte, il est proposé d'insérer un nouveau concept dans l'article 2, paragraphe 2 nouveau (paragraphe 3 ancien), du PL 7607 afin de couvrir toutes les activités de restauration qui ne relèvent pas de la nomenclature des établissements du secteur d'activités de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés (HORECA).

En outre, Monsieur Claude Wiseler (CSV) donne à considérer que la Chambre des Députés est un rassemblement organisé de plus de 20 personnes. Conformément au paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien) de l'article 3, la salle plénière de l'Hôtel de la Chambre pourrait donc être utilisée sous condition du port d'un masque. Est-ce que les réunions des commissions parlementaires, qui comptent normalement moins de 20 participants, relèvent des dispositions de l'article 4, paragraphe 2 ?

Étant donné que les rassemblements de 20 personnes au maximum ne relèvent plus d'une obligation légale, Madame Martine Hansen (CSV) se renseigne sur l'opportunité de maintenir l'article 4, paragraphe 2.

Dans ce contexte, la question est discutée de savoir si le port du masque n'est plus obligatoire en toutes circonstances (comme les cabinets médicaux, les salles de classe) dans le cas d'un rassemblement de 20 personnes au maximum.

En fin de compte, il est constaté que la disposition de l'article 4, paragraphe 2, n'est plus cohérente avec la décision du gouvernement de miser sur la responsabilité individuelle pour les rassemblements de 20 personnes au maximum. Il est proposé de clarifier ces dispositions et de refléter les recommandations concernant les rassemblements de 20 personnes au maximum dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

Enfin, le souhait est réitéré d'amener la distance interpersonnelle de deux mètres à 1,5 mètre afin de s'aligner sur la pratique vécue dans d'autres pays européens.

Madame la Ministre de la Santé rappelle que la distance interpersonnelle recommandée par l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) s'élève à six pieds, ce qui correspond à 1,8 mètre. Alors que certains pays ont arrondi la distance à 1,5 mètre et d'autres à deux mètres, un mètre est normalement suffisant en matière d'hygiène. Le Canada, les États-Unis, le Royaume-Uni, la Suisse, l'Espagne, l'Italie et le Luxembourg imposent ainsi une distance de deux mètres (respectivement de six pieds) ; l'Allemagne, la Pologne, les Pays-Bas, la Belgique, le Portugal et la République de Corée ont opté pour une distance de 1,5 mètre ; l'Autriche, la Norvège, la Suède, la Finlande et la France se limitent à un mètre. Le Luxembourg a opté dès le début pour une distance de deux mètres dans un souci de précaution. En ce moment, aucun argument scientifique ne permet de procéder à une réduction de la distance.

Le directeur de la santé précise à cet égard que des études scientifiques récentes montrent que le virus SARS-CoV-2 se transmet également par aérosols (microgouttelettes) sur des distances plus longues qu'initialement prévu, notamment dans un endroit fermé. L'orateur renvoie à une méta-analyse se basant sur 172 études en provenance de 16 pays et étudiant le bénéfice de certaines mesures qui ont été prises pour lutter contre la propagation du virus. Il en ressort que le respect d'une distance interpersonnelle plus grande constitue un avantage. En cas de respect d'un mètre, le risque d'infection est réduit de 82%, alors que chaque mètre supplémentaire permet de réduire de moitié le risque d'infection résiduel. À ce stade, on dispose donc de meilleurs arguments pour maintenir une distance de deux mètres qu'au moment où cette mesure a été introduite.

Madame Martine Hansen (CSV) constate que le Luxembourg prévoit des distances différentes en fonction de la situation : une distance interpersonnelle de deux mètres en vertu de l'article 3, paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien) et de l'article 4, paragraphe 2, et une distance de 1,5 mètre pour la séparation des tables placées côte à côte dans le secteur de l'HORECA.

Tout en indiquant qu'il ne remet pas en cause le principe même d'une distance de deux mètres, Monsieur Sven Clement (Piraten) plaide à son tour pour une approche cohérente. Étant donné qu'une distance de deux mètres dans le secteur de l'HORECA risque de créer des problèmes économiques

supplémentaires, l'orateur préfère fixer la distance à respecter en toutes circonstances à 1,5 mètre.

Madame la Ministre de la Santé précise à cet égard que la distance de 1,5 mètre dans le secteur de l'HORECA concerne la distance entre les tables et non pas celle entre les personnes assises à table.

Dans ce contexte, Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV) demande pourquoi le Luxembourg ne continue pas à s'aligner sur la position allemande, comme il l'a fait au début de la crise selon les dires de la Ministre de la Santé. En ce qui concerne l'article 3, paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien), il fait siennes les considérations de l'orateur précédent et juge opportun de préciser cette question dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

Madame la Ministre de la Santé rappelle que le Luxembourg a décidé au début de la crise de suivre les lignes directrices émises par le *Robert Koch-Institut* en ce qui concerne l'annulation d'événements. En revanche, il n'a été décidé à aucun moment de s'aligner sur l'approche allemande en général.

Monsieur le Président-Rapporteur constate que deux approches divergentes existent sur la question de la distance interpersonnelle à respecter et propose de rediscuter de cette question sur base de l'avis du Conseil d'État.

Ad article 4

Suite à la suppression du paragraphe 1er ancien de l'article 3 et à la renumérotation des paragraphes subséquents, il est indiqué d'adapter la référence à l'alinéa 1er du paragraphe 1er de l'article 4.

En outre, il est proposé de reformuler l'alinéa 1er du paragraphe 1er dans un souci de meilleure lisibilité.

Lors de la première série d'amendements parlementaires soumise en date du 5 juin 2020, il a été convenu de prévoir une exception du port obligatoire du masque pour le chauffeur d'un moyen de transport public. Il est proposé de ne pas lier l'absence de l'obligation du port du masque à la condition assise du chauffeur, mais au fait de l'existence d'une séparation entre le chauffeur et les passagers lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être assurée.

Le paragraphe 3 de l'article 4 est devenu sans objet en raison des dispositions de l'article 3, paragraphe 1er nouveau (paragraphe 2 ancien), relatif au rassemblement accueillant plus de 20 personnes. Partant, il est procédé à la suppression du paragraphe 3 et à la renumérotation du paragraphe subséquent.

Au paragraphe 3 nouveau (paragraphe 4 ancien), la référence aux acteurs cultuels, culturels et sportifs est supprimée, ces derniers étant couverts par le texte à l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 2.

En outre, il est proposé d'exempter les mineurs de moins de 13 ans de l'obligation de porter un masque ou un dispositif équivalent à l'extérieur. En effet, des études scientifiques récentes montrent que les enfants ne sont pas les principaux vecteurs de transmission du virus SARS-CoV-2.

Monsieur le Président-Rapporteur propose encore de préciser le concept d'« *activités qui accueillent un public* » dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports, et ceci afin d'éviter toute contradiction avec les dispositions de l'article 3.

Ad article 5

Il est proposé d'insérer un paragraphe 2 nouveau relatif aux activités de transport de personnes par moyen collectif dans le cadre d'un voyage organisé. Il en découle qu'en l'espèce l'exploitant du moyen de transport peut identifier les voyageurs ayant utilisé le moyen de transport concerné dans lequel une ou plusieurs personnes infectées ont pu être localisées.

La reprise des activités de transport de personnes par moyen collectif sur de longues distances, sans possibilité de distanciation sociale, expose ces passagers à un risque de contamination au SARS-CoV-2 dans la mesure où le port du masque n'est pas constant.

En cas d'apparition de symptômes de COVID-19, ou de diagnostic fortuit de COVID-19 dans les 48 heures qui suivent un déplacement, le passager concerné n'est pas en mesure de fournir à la division de l'inspection sanitaire les informations de contact de passagers qui lui sont inconnus, mais qui ont néanmoins été exposés au virus au cours de ce voyage. L'objectif de la stratégie de prévention de la dissémination de l'infection étant précisément d'identifier le plus tôt possible toute personne à risque ou à haut risque d'être infectée afin de mettre en œuvre les précautions nécessaires (quarantaine, test au cinquième jour) et de prévenir ainsi la dissémination de l'infection par ces personnes à leur tour contagieuses, la division de l'inspection sanitaire doit disposer des moyens de contacter les passagers potentiellement exposés.

Les types de transports concernés sont les transports terrestres (bus à longue distance, en particulier à l'occasion des congés d'été, trains à longue distance), aériens et fluviaux.

Le délai de conservation de ces données auprès de l'exploitant ne doit pas être supérieur à 14 jours (durée d'incubation maximale, en cas de contamination pendant le voyage, le passager contaminé sera déjà malade lui-même) ; au terme de ce délai, elles sont détruites. Les données relatives aux passagers à haut risque d'être infectés sont adressées à la division de l'inspection sanitaire sur demande précisant le moyen, la date et l'heure du transport et, le cas échéant, la voiture et le siège occupés par le cas index. Seules sont transmises les données des passagers concernés par une des situations visées au point 4° de l'article 2.

Les exploitants peuvent, par la collecte de données de ces clients, garantir à leurs clients qu'ils veillent à la sécurité de leurs clients et à la préservation de leur santé. Toujours est-il que le passager visé par cette mesure doit donner son consentement au préalable.

Suite à l'insertion du paragraphe 2 nouveau, l'alinéa unique ancien de l'article 5 devient le paragraphe 1er nouveau.

Monsieur Claude Wiseler (CSV) et Monsieur Jeff Engelen (ADR) demandent si le paragraphe 2 nouveau est applicable aux seuls transports aériens ou

également aux moyens de transport qui n'ont pas la possibilité d'identifier leurs passagers.

Monsieur le Président-Rapporteur souligne que cette disposition s'applique aux voyages organisés avec un billet nominatif.

Tout en se montrant d'accord avec l'utilité d'une telle disposition, Monsieur Claude Wiseler (CSV) se renseigne sur la conformité de cette disposition avec les directives européennes. Il rappelle dans ce contexte les discussions difficiles sur la directive (UE) 2016/681 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière. Cette directive réglemente le transfert des données à caractère personnel communiquées par les passagers, qui sont recueillies et conservées par les transporteurs aériens, aux autorités répressives des États membres et leur traitement aux fins de la prévention et de la détection d'infractions terroristes ou de formes graves de criminalité ainsi que des enquêtes et des poursuites en la matière.

Le représentant du ministère de la Santé précise que la nouvelle disposition à l'article 5 a été élaborée en coopération avec le ministère de la Mobilité et des Travaux publics.

Monsieur Sven Clement (Piraten) se réfère à sa question parlementaire urgente n° 2343 déposée en date du 5 juin 2020 au sujet de la « *carte de localisation des passagers* ». Selon les lignes directrices de l'Organisation de l'aviation civile internationale destinées aux États concernant la gestion des maladies transmissibles présentant un risque grave pour la santé publique, cette carte constitue une méthode appropriée pour rassembler rapidement des informations sur les coordonnées des passagers afin de faciliter le suivi des voyageurs. L'orateur se demande si le paragraphe 2 nouveau vise à créer une base légale pour cette nouvelle pratique et à permettre à la Direction de la santé d'avoir accès aux données recueillies par les compagnies aériennes.

Le directeur de la santé confirme l'opportunité de disposer des nom, prénoms, numéro de siège et numéro de téléphone d'une personne infectée à bord d'un avion afin de pouvoir procéder au traçage.

Le représentant du ministère de la Santé informe qu'un système de traçabilité similaire est également en place en France (Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire) et en Allemagne.

Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV) se demande quelle est la valeur juridique de cette disposition qui contient en effet le qualificatif « *dans la mesure du possible* ».

Monsieur le Président-Rapporteur souligne l'importance pour l'organisateur de prendre sa responsabilité et de s'engager à contacter tous les passagers au cas où une infection serait constatée à bord de l'avion.

En outre, il est constaté que l'expression « *moyen collectif de transport organisé* » s'applique également aux courses scolaires ou aux réseaux de

transport public régionaux qui ne sont pourtant pas visés par la présente disposition.

En fin de compte, il est proposé de revenir sur cette disposition et d'en vérifier la conformité avec les directives européennes.

Ad article 6

Madame Martine Hansen (CSV) demande des précisions supplémentaires sur le concept de « *motifs sérieux* » au paragraphe 1er, phrase liminaire.

Madame la Ministre de la Santé rappelle à cet égard que le directeur de la santé a une obligation de motivation des décisions individuelles relatives à la mise en quarantaine ou à la mise en isolement.

Le directeur de la santé précise que le fait d'être porteur du virus constitue un motif suffisant pour mettre une personne en isolement, alors qu'une personne à haut risque d'être infectée est mise en quarantaine si elle a eu des contacts sociaux.

Il est proposé de reformuler le paragraphe 1er dans ce sens.

Ad article 7

Monsieur le Président-Rapporteur renvoie aux avis critiques à l'égard de cet article relatif à l'hospitalisation forcée émis notamment par les autorités judiciaires et la Commission consultative des Droits de l'Homme (CCDH). Il propose de revenir sur cette disposition sur base de l'avis du Conseil d'État dans l'espoir que la Haute Corporation fera une proposition de texte qui prend en compte les préoccupations exprimées. Dans le cas contraire, il faudrait considérer la possibilité de supprimer l'article 7. Dans ce cas de figure, l'article 11 de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé serait applicable, sachant que cette disposition est plus contraignante que celle prévue à l'article 7. La Chambre des Députés devrait alors inviter le gouvernement à remettre la loi précitée du 21 novembre 1980 sur le métier dans les meilleurs délais. Il semble qu'une seule personne ait été soumise à une hospitalisation forcée dans le cadre de l'article 11 de ladite loi au cours des 40 dernières années.

En réponse à une question soulevée par Monsieur Marc Spautz (CSV), la représentante du ministère de la Justice précise que le juge pourrait constater que la procédure prévue à l'article 11 de la loi précitée du 21 novembre 1980 n'est pas conforme avec la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. À titre d'exemple, la CCDH considère comme exagéré et non justifié le délai de 48 heures prévu par l'article 7 du projet de loi sous rubrique et pendant lequel une personne pourra être privée de sa liberté avant qu'un tribunal ne se prononce. Or, ce délai est fixé à un mois à l'article 11 de la loi précitée du 21 novembre 1980. De manière générale, toute procédure doit correspondre aux critères de nécessité et de proportionnalité.

Faute de temps, il est convenu de continuer les travaux sur le projet de loi sous rubrique lors d'une réunion de la Commission de la Santé et des Sports prévue à l'issue de la séance plénière du 11 juin 2020.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Faute de temps, il est convenu de continuer les travaux sur le projet de loi sous rubrique lors d'une réunion de la Commission de la Santé et des Sports prévue à l'issue de la séance plénière du 11 juin 2020.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

13

Session ordinaire 2019-2020

PP/PG P.V. SASP 13

Commission de la Santé et des Sports

Procès-verbal de la réunion du 5 juin 2020

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

   - Continuation des travaux

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

   - Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Martine Hansen, remplaçant Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Carole Hartmann, M. Pim Knaff, remplaçant M. Gusty Graas, M. Charles Margue, remplaçant Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, Mme Lydie Polfer, remplaçant M. Gilles Baum, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Diane Adehm, observateur

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Mme Laetitia Huiart, représentant la Direction de la santé

Mme Véronique Bruck, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Laurent Besch, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, M. Gusty Graas, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Josée Lorsché

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Monsieur Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports et rapporteur du projet de loi sous rubrique ainsi que du projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après « *projet de loi 7607* »), renvoie aux propositions d'amendements parlementaires qui ont été préparées à l'issue de la réunion de la Commission de la Santé et des Sports du 2 juin 2020 et de la réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice du 3 juin 2020. Un texte coordonné et un projet de lettre d'amendements ont été diffusés par voie de courrier électronique en amont de la présente réunion aux membres des deux commissions parlementaires précitées.[1]

L'orateur exprime le souhait de saisir le Conseil d'État à l'issue de la présente réunion d'une première série d'amendements parlementaires afin de permettre à la Haute Corporation de prendre en compte ces amendements lors de l'élaboration de son avis sur le projet de loi sous rubrique et le projet de loi 7607. L'adoption d'amendements parlementaires supplémentaires pourrait s'avérer nécessaire par la suite.

Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que les projets de loi susmentionnés devront entrer en vigueur le 25 juin 2020 au plus tard, suite à l'expiration de l'état de crise déclaré par le règlement modifié grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé de trois mois par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

Par la suite, les membres de la Commission de la Santé et des Sports procèdent à un échange de vues sur les différents articles et les propositions d'amendements y relatives.

Ad article 1er

[1] Courriers 234942 et 234981 diffusés le 5 juin 2020. Une copie de ces documents est distribuée séance tenante.

L'amendement à l'article 1er vise à clarifier que le cadre juridique créé par la loi en projet s'applique aux mesures qui concernent les personnes physiques et que ces mesures visent à atténuer ou à éviter la contagion et le risque de contagion au virus SARS-CoV-2.

Ad article 2, point 3°

L'amendement à l'article 2, point 3°, vise à remplacer la notion de « *personnes présumées infectées* » par l'expression « *personnes à haut risque d'être infectées* » afin d'éviter toute ressemblance avec la présomption applicable en matière pénale et à inclure, dans la terminologie même, la notion de risque d'infection en raison d'une exposition dans un contexte donné avec une personne infectée par le virus.

La même modification est apportée à l'endroit des articles 2, point 4°, phrase liminaire, 5, 6, paragraphe 1er, point 1°, et 9, paragraphes 2 à 4.

Ad article 2, point 4°

Au point 4°, lettre a), il est proposé de supprimer le terme « *correct* ». En effet, le port correct d'un masque, c'est-à-dire conformément aux lignes de conduite publiées à ce sujet par le ministère de la Santé, est implicite, de sorte que ce qualificatif est superfétatoire.

En outre, il est suggéré de rassembler, sous la lettre a), les deux situations d'exposition visées aux lettres a) et d) initiaux du point 4°. En effet, ces situations sont très similaires, la seule différence étant que l'une vise le contact face-à-face et que l'autre vise le contact, sous les mêmes conditions de distance et de durée, sans protection, dans un environnement fermé.

Partant, il est procédé à la suppression de la lettre d) ancienne du point 4° et à la renumérotation des lettres subséquentes.

Le point 4°, lettre d) nouvelle (lettre f ancienne), est reformulé dans un souci de meilleure lisibilité.

Monsieur Claude Wiseler (CSV) propose de reformuler également la lettre e) consacrée aux voyages en avion.

Après discussion, il est convenu de procéder à la suppression de la lettre e) du point 4°, étant donné que la situation d'exposition y visée est couverte par la lettre a) nouvellement libellée.

Ad article 2, point 6°

Madame Martine Hansen (CSV) se réfère à la définition du terme « *rassemblement* » qui est défini comme étant une « *réunion organisée de personnes physiques de manière simultanée dans un même lieu sur la voie publique, dans un lieu public ou dans un lieu privé* ».

L'oratrice se renseigne sur la différence entre les termes « *voie publique* » et « *lieu public* » et propose de supprimer le terme « *voie publique* » en cas de redondance. En outre, elle demande des précisions sur la définition de la notion de « *réunion organisée* ».

Madame la Ministre de la Santé précise qu'une réunion organisée est considérée comme étant opposée à une réunion spontanée et qu'il s'agit toujours d'un groupe fermé.

Monsieur le Président-Rapporteur propose de revenir sur cette question lors d'une prochaine réunion sur base de l'avis du Conseil d'État.

Ad article 2, point 8° nouveau

Suite à une suggestion de Madame Martine Hansen (CSV), il est convenu d'insérer un point 8° nouveau à l'article 2 afin de définir le terme « *masque* » qui inclut tout autre dispositif similaire permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique.

En conséquence, les termes « *ou de tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique* » sont supprimés dans l'article 4, paragraphes 1er et 3.

Ad article 3

Au paragraphe 1er, il est proposé d'insérer le terme « *au maximum* » afin de préciser que le nombre de personnes indiqué constitue une limite supérieure.

Monsieur Sven Clement (Piraten) suggère de préciser que la notion de « *foyer* » utilisée au paragraphe 1er se réfère aux personnes du même foyer.

L'amendement au paragraphe 2 vise à clarifier que l'obligation d'être assis ne s'applique pas aux personnes qui célèbrent un culte ou qui exécutent une prestation artistique ou sportive, ce pendant la durée de la célébration du culte ou de l'exécution de la prestation. Cette précision est apportée par analogie à celle insérée au paragraphe 4 de l'article 4.

Madame Martine Hansen (CSV) demande si les salles de fête et autres granges louées à des personnes privées pour y organiser des festivités sont également visées par l'article 3, paragraphe 2. Dans l'affirmative, les restrictions appliquées à ces lieux de restauration seraient plus contraignantes que celles imposées par l'article 2, paragraphe 3, du projet de loi 7607 aux établissements du secteur d'activités de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés (HORECA).

Dans le cadre de l'article 3, paragraphe 2, une discussion est ensuite menée sur l'opportunité de maintenir une distance interpersonnelle de deux mètres ou de réduire cette distance à 1,5 mètre.

Monsieur le Président-Rapporteur suggère de revenir sur cette question à l'issue du Conseil de gouvernement du 10 juin 2020 qui pourrait prendre des décisions supplémentaires en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

Ad article 4

L'amendement au paragraphe 2 vise à préciser qu'une disposition sectorielle peut être différente sans qu'elle ne soit nécessairement plus contraignante. En effet, il existe différentes situations en pratique, et un établissement peut par exemple préconiser d'installer des panneaux protecteurs en verre ou en

plexiglas à des endroits où la distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée, de sorte que le port du masque n'est plus obligatoire.

Madame Martine Hansen note que l'article 3, paragraphe 2, et l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi sous rubrique ainsi que l'article 2, paragraphe 3, du projet de loi 7607 prévoient des règles divergentes qui risquent de semer la confusion dans la population.

En effet, l'article 3, paragraphe 2, dispose que les rassemblements accueillant au-delà de 20 personnes à l'occasion d'événements publics exercés dans un établissement fermé ou dans un lieu ouvert sont autorisés sous la double condition de la mise à disposition de places assises assignées aux personnes qui assistent à l'événement et du respect d'une distance de deux mètres entre les personnes, sans que le port du masque ne soit obligatoire. Le port du masque est obligatoire à tout moment pour le personnel encadrant et pour les participants lorsqu'ils ne sont pas assis. L'obligation de se voir assigner des places assises ne s'applique pas pour l'exercice de la liberté de manifester ni à l'occasion de cérémonies de funérailles à l'extérieur ni aux acteurs cultuels, culturels et sportifs pendant l'exercice de leurs activités.

L'article 4, paragraphe 2, prévoit que le port du masque est obligatoire à l'occasion de l'exercice de toute autre activité si une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée, sauf disposition sectorielle divergente. Cette obligation ne s'applique pas entre personnes qui cohabitent.

L'article 2, paragraphe 3, du projet de loi 7607 établit des règles spéciales qui s'appliquent aux établissements de l'HORECA.

Après discussion, il est proposé de clarifier au paragraphe 1er de l'article 4 que cette disposition s'applique sous réserve du respect des conditions prévues par l'article 3, paragraphe 2.

En outre, l'opportunité est soulignée de prévoir une exception du port obligatoire du masque pour le chauffeur d'un moyen de transport public.

Ad article 5

Monsieur Claude Wiseler (CSV) remet en cause l'obligation pour les personnes infectées ou à haut risque d'être infectées de renseigner le médecin de la Direction de la santé sur leur état de santé et sur les contacts physiques directs ou indirects qu'elles ont eus avec des tiers. L'orateur considère cette obligation comme une ingérence dans la vie privée qui risque de s'avérer plus contraignante que l'utilisation d'une application de traçage numérique.

En revanche, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle qu'il considère le traçage analogue comme une mesure légitime utilisée à des fins de santé publique et souligne que les personnes concernées ne sont pas obligées de fournir à la division de l'inspection sanitaire des informations considérées comme confidentielles.

Monsieur Charles Margue (déi gréng) renvoie à la motion relative à l'invitation du Gouvernement à ne pas rendre obligatoire l'utilisation d'une application de traçage des contacts qui a été votée en date du 7 mai 2020. En outre, l'orateur donne à considérer que les informations fournies au médecin de la Direction de la santé relèvent du secret médical.

Monsieur Sven Clement (Piraten) propose encore de créer une base légale à l'endroit de l'article 5 pour la « *carte de localisation des passagers* » qui est utilisée par les compagnies aériennes pour faciliter le suivi des voyageurs.

Ad article 6

La modification apportée à l'endroit du point 2° du paragraphe 1er vise à préciser qu'une éventuelle prolongation d'une mesure d'isolement ne peut se faire qu'au cas où la personne est toujours infectée par le virus au bout de la période de quatorze jours.

L'amendement au paragraphe 5 vise à raccourcir le délai endéans lequel le juge doit statuer afin que le recours soit effectif étant donné la courte durée d'une mesure de mise en isolement ou en quarantaine.

Constatant que le projet de loi sous rubrique accorde un pouvoir d'appréciation assez large au directeur de la santé, Monsieur Claude Wiseler (CSV) se renseigne sur la définition du concept de « *motifs sérieux* » utilisé dans la phrase liminaire du paragraphe 1er et demande s'il s'agit des critères énumérés à l'endroit de l'article 2, point 4°.

La représentante de la Direction de la santé précise à cet égard que la décision relative à la mise en quarantaine est prise sur base d'une évaluation individuelle des risques. Un élément important en constitue la superficie et l'aération de la pièce que la personne concernée a partagée avec une personne infectée. En revanche, il n'existe pas de données scientifiques qui permettent d'exclure complètement une transmission grâce au respect d'une distance interpersonnelle de deux mètres et au port du masque dans des espaces confinés.

L'orateur précédent propose de décrire la procédure relative à la mise en quarantaine et à la mise en isolement de façon précise dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

Madame Martine Hansen (CSV) souhaite savoir pour quelle raison la personne concernée par une mesure de mise en quarantaine doit réaliser un test de dépistage à partir du cinquième jour de la quarantaine et non pas à partir du cinquième jour après le contact qu'elle a eu avec une personne infectée.

La représentante de la Direction de la santé informe les membres que le test de dépistage ne devient positif qu'à l'approche de l'apparition des premiers symptômes. La décision de réaliser le test à partir du cinquième jour constitue donc une sécurité supplémentaire que la personne concernée ne développe pas des symptômes pendant les sept jours suivant la fin de la quarantaine. En l'absence de symptômes, la division de l'inspection sanitaire se réfère lors du traçage aux 48 heures précédant le test de dépistage.

Madame Martine Hansen (CSV) remarque à cet égard qu'une personne infectée asymptomatique aurait pu transmettre le virus à d'autres personnes en amont des 48 heures prises en compte lors du traçage. Par conséquent, elle juge plus logique de faire réaliser le test de dépistage à partir du cinquième jour après le contact avec la personne infectée.

Monsieur le Président-Rapporteur invite le ministère de la Santé à fournir des explications scientifiques supplémentaires à ce sujet.

Madame Martine Hansen (CSV) demande encore si le certificat d'incapacité de travail visé à l'article 6, paragraphe 3, est prolongé en cas de prolongation de la quarantaine.

La question est discutée de savoir si cette disposition pourrait favoriser des abus.

Ad article 7

Dans le contexte de l'hospitalisation forcée visée par cet article, l'alinéa 2 nouveau du paragraphe 4 vise à raccourcir le délai endéans lequel le juge doit statuer afin de faire en sorte que le recours soit effectif et qu'il soit statué rapidement sur le recours.

Monsieur Claude Wiseler (CSV) souhaite savoir dans quelles structures les personnes concernées par une hospitalisation forcée sont placées, se référant à une émission télévisée à ce sujet.

Madame la Ministre de la Santé réplique que deux hospitalisations forcées ont été demandées depuis le début de la crise conformément à la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé. Il s'agit en l'occurrence d'un réfugié et d'une personne sans domicile fixe qui ont passé une journée dans un établissement hospitalier sélectionné à cette fin, à savoir le Centre Hospitalier du Nord. Contrairement à ce qui a été rapporté par l'émission télévisée susmentionnée, aucune ordonnance n'a été exécutée. La Ministre souligne l'opportunité de procéder à une modernisation de la procédure relative à l'hospitalisation forcée telle qu'elle est prévue à l'article 11 de la loi précitée du 21 novembre 1980 en s'inspirant de la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. Par ailleurs, l'État a loué des chambres d'hôtel pour y héberger 35 personnes sans domicile fixe infectées, dont une partie a été transférée par la suite au Centre de Réhabilitation Château de Colpach.

Ad article 8

L'amendement à l'article 8 vise à prévoir l'information de la Chambre des Députés des mesures prises par la Direction de la santé.

Après discussion, il est convenu de préciser dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports que le ministre de la Santé et le directeur de la santé sont invités à informer la Chambre des Députés à la demande de celle-ci et en cas d'augmentation du nombre de nouvelles infections, voire d'autres développements importants.

Ad article 10

L'amendement aux paragraphes 5 et 7 consiste à aligner le point de départ du délai sur le contexte de la loi en projet et non sur l'état de crise, alors que les dispositions prévues au présent article s'appliquent tant que la présente loi est d'application.

Suite à une observation de Monsieur Sven Clement (Piraten), il est convenu de tenir compte de la décision de l'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA de changer son compte bancaire à partir du 1er janvier 2020.

Ad article 12

Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV) constate que le nouvel article 5*bis*, paragraphe 2, de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments prévoit que, sans préjudice des dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux, la responsabilité civile et administrative des acteurs y énumérés n'est pas engagée pour l'ensemble des conséquences résultant de la mise sur le marché et de l'usage du médicament ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché. L'orateur demande des précisions à cet égard.

En outre, Monsieur Halsdorf demande des renseignements supplémentaires sur le concept de « *cas d'urgence de santé publique* » à l'endroit du nouvel article 5*bis*, paragraphe 1er, phrase liminaire, de la loi précitée du 11 avril 1983. Il donne à considérer que, contrairement à la Belgique, aucune procédure n'est prévue au Luxembourg pour l'utilisation de médicaments ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché, d'où la nécessité d'assortir cette pratique de critères qualitatifs.

L'orateur se renseigne encore sur la fixation des prix des nouveaux médicaments utilisés dans le cadre de la crise sanitaire liée au Covid-19.

Le représentant du ministère de la Santé précise que les modifications apportées à la loi précitée du 11 avril 1983 font également l'objet du projet de loi n°7383 modifiant :
1° l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 12 octobre 1841 portant organisation du service médical ;
2° la loi modifiée du 4 août 1975 concernant la fabrication et l'importation des médicaments ;
3° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
4° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;
5° la loi modifiée du 16 janvier 1990 relative aux dispositifs médicaux ;
6° la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien ;
7° la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments.

En attendant le vote du projet de loi n°7383[2], il a été décidé de reprendre une partie des modifications proposées dans le cadre dudit projet de loi pour les besoins de la lutte contre la crise sanitaire actuelle.

Le représentant du ministère de la Santé confirme en outre que la responsabilité civile et administrative des acteurs énumérés au nouvel article 5*bis*, paragraphe 2, de la loi précitée du 11 avril 1983 n'est pas engagée.

[2] Le gouvernement a soumis des amendements en date du 6 novembre 2019 qui n'ont pas encore fait l'objet d'un avis complémentaire du Conseil d'État.

Monsieur Claude Wiseler (CSV) souhaite savoir s'il s'agit alors de la responsabilité civile de l'État qui est engagée. En outre, l'orateur renvoie à l'arrêté ministériel modifié du 27 mars 2020 autorisant temporairement la mise à disposition sur le marché des produits sûrs mais présentant certaines non-conformités et utilisés dans la prévention, le traitement et le diagnostic de la covid-19. Ledit arrêté ministériel établit une procédure pour l'autorisation temporaire sur le marché luxembourgeois de dispositifs médicaux, de dispositifs médicaux implantables actifs et de dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* non conformes aux normes harmonisées, aux dispositions de la loi modifiée de 16 janvier 1990 relative aux dispositifs médicaux et aux règlements pris en son exécution, et qui sont utilisés pour la prévention, le traitement et le diagnostic du Covid-19, ou pour la lutte contre le virus SARS-CoV-2, à condition qu'ils ne présentent pas de risque pour la santé. L'orateur se renseigne sur la base légale de cet arrêté ministériel.

Le représentant du ministère de la Santé précise que la base légale est la loi précitée du 11 avril 1983 que le projet de loi sous rubrique propose de modifier. En effet, cette loi prévoit déjà la possibilité d'importer et d'utiliser des médicaments ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché, mais la décision a été prise de créer une base légale plus solide sur base de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain et sur base du Règlement sanitaire international de 2005.

À cet égard, Monsieur Claude Wiseler (CSV) renvoie au commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous rubrique qui se lit comme suit : « *Cet article transpose dans le droit national les dispositions de l'article 5, paragraphes 2 et 3 de la directive 2001/83/CE du Parlement européen et du Conseil instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain.* » Selon l'orateur, il semble que la référence à l'article 5, paragraphes 2 et 3, de la directive 2001/83/CE soit erronée. En outre, il demande des précisions sur le nouvel article 5*bis*, paragraphe 3, de la loi précitée du 11 avril 1983.

De manière générale, un certain scepticisme est exprimé quant à l'utilité de l'article 12 du projet de loi sous rubrique, notamment au vu de la controverse autour de l'utilisation de la chloroquine.

À cet égard, Madame la Ministre de la Santé souligne l'opportunité de pouvoir recourir à des médicaments qui ne disposent pas d'autorisation de mise sur le marché en situation de pandémie.

Monsieur le Président-Rapporteur propose de répondre aux questions en suspens lors d'une prochaine réunion de la Commission de la Santé et des Sports.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Ad article 2

Paragraphe 1er

De manière générale, les membres de la Commission de la Santé et des Sports expriment leur préférence pour la suppression du paragraphe 1er concernant la fermeture des aires de jeux.

Madame la Ministre de la Santé informe les membres que le Conseil de gouvernement du 10 juin 2020 se penchera sur cette question sur base des derniers chiffres relatifs à l'évolution de la pandémie et discutera de l'opportunité d'assortir la réouverture des aires de jeu de certaines conditions.

Il est donc convenu de revenir sur cette question à l'issue du Conseil de gouvernement du 10 juin 2020.

Paragraphe 3

Madame Martine Hansen (CSV) constate que le paragraphe 3 est limité aux restaurants, bars, cafés et salons de consommation. Se pose dès lors la question de savoir si les salles de fête privées et communales, les granges de fête aménagées par certains exploitants agricoles ou les bars à vins relevant d'une exploitation viticole sont également visés par cette disposition. Quelles règles s'appliquent à ces lieux de restauration qui ne disposent pas forcément d'une autorisation d'établissement de type HORECA ?

La question est dès lors discutée de savoir si ces lieux de restauration relèvent du champ d'application de l'article 2, paragraphe 3, du projet de loi sous rubrique, à condition que le bailleur de la salle établisse un contrat de location avec un traiteur disposant d'une autorisation d'établissement de type HORECA, ou s'ils relèvent du champ d'application de l'article 3, paragraphe 2, du projet de loi 7606 au cas où le bailleur louerait la salle à une personne privée.

En fin de compte, Madame la Ministre de la Santé propose de reformuler la phrase liminaire du paragraphe 3 de l'article 2, après consultation avec la Direction générale des Classes moyennes, afin d'y intégrer les activités de restauration susmentionnées.

Monsieur Charles Margue (déi gréng)[3] propose de reformuler le point 6° afin de préciser que la limite de minuit constitue une limite supérieure.

Paragraphe 5

Monsieur Charles Margue (déi gréng) propose de préciser le terme « *salons* » afin de déterminer si les salons permanents dont disposent certaines galeries d'art sont également visés par l'interdiction des salons.

Madame la Ministre de la Santé propose de revenir sur cette question à l'issue du Conseil de gouvernement du 10 juin 2020.

Paragraphe 6

Suite à une suggestion de Monsieur Charles Margue (déi gréng), il est convenu de préciser les consignes concernant l'utilisation et la désinfection des bains

[3] Monsieur Charles Margue (déi gréng) présente les propositions soumises par Madame Josée Lorsché (déi gréng) qui est excusée.

chauds dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

Paragraphe 7

En réponse à une question de Madame Martine Hansen (CSV), Madame la Ministre de la Santé précise que les jeux intérieurs sont interdits aux mineurs, alors que les adultes sont plus susceptibles de respecter les mesures de précaution sanitaire.

À cet égard, Monsieur Sven Clement (Piraten) donne à considérer qu'il existe également des aires de jeux couvertes destinées aux mineurs.

Monsieur le Président-Rapporteur propose de revenir sur cette question dans le contexte de la réouverture éventuelle des aires de jeu.

En outre, l'importance est soulignée que les discothèques restent fermées.

Ad article 4

La modification proposée à l'endroit du paragraphe 1er vise à préciser que l'amende administrative ne concerne que les infractions aux mesures de protection concernant les places assises et la fermeture obligatoire à minuit.

L'amendement au paragraphe 2 vise à éviter que les officiers et agents de la Police ou de l'Administration des douanes et accises puissent immédiatement fermer un établissement en cas de constatation d'une infraction. Il convient de préciser qu'une fermeture d'un établissement ne peut intervenir qu'en cas de refus de donner suite à une injonction de mise en conformité et qu'une fermeture ne peut être ordonnée que par le ministre.

Ad article 6

Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que le projet de loi sous rubrique et le projet de loi 7606 entrent en vigueur pour une durée d'un mois, donc jusqu'au 24 juillet 2020 au plus tard. En cas de prorogation desdites lois au mois de juillet, il faudrait considérer la possibilité d'une durée de validité plus longue.

Monsieur Claude Wiseler (CSV) propose de décider en fonction de l'évolution de la situation sanitaire s'il est opportun de porter la validité desdites lois à deux mois. Il estime que la Chambre des Députés devrait se tenir prête à procéder à un vote au mois d'août.

*

Il est convenu de finaliser les projets de lettre d'amendements diffusés en amont de la présente réunion et de les faire parvenir au Conseil d'État le jour même.

La prochaine réunion de la Commission de la Santé et des Sports sera convoquée à l'issue du Conseil de gouvernement du 10 juin 2020 afin de discuter des questions en suspens en vue de l'adoption d'une deuxième série d'amendements parlementaires.

Une réunion jointe avec la Commission de la Justice sera organisée en vue de l’examen de l’avis du Conseil d’État.

3. Divers

Aucun point divers n’est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

12

Session ordinaire 2019-2020

PP,CL/PG

P.V. SASP 12
P.V. J 34

Commission de la Santé et des Sports

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2020

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

   - Continuation des travaux

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

   - Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : M. Marc Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Claude Lamberty, remplaçant M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission de la Santé et des Sports

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Martine Hansen, observateur

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Mme Véronique Bruck, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, membre de la Commission de la Santé et des Sports

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Stéphanie Empain, M. Pim Knaff, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports

M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

En guise d'introduction, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports et rapporteur du projet de loi sous rubrique ainsi que du projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après « *projet de loi 7607* »), rappelle que la Commission de la Santé et des Sports a mené un premier échange de vues sur le projet de loi sous rubrique lors de sa réunion du 2 juin 2020. Il attire l'attention sur les propositions d'amendements parlementaires qui ont été préparées sur la base de cet échange de vues et qui ont été diffusées par voie de courrier électronique en amont de la présente réunion.[1]

Monsieur le Président-Rapporteur prend note de la demande du groupe politique CSV déposée la veille et visant la convocation en règle générale de réunions jointes de la Commissions de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice pour examiner les projets de loi 7606 et 7607. L'orateur donne à considérer qu'il appartient à la Conférence des Présidents

[1] Courrier 234835 diffusé le 3 juin 2020. Une copie des propositions d'amendements parlementaires est distribuée séance tenante.

de prendre une décision à cet égard. En attendant, la seule Commission de la Santé et des Sports sera en charge des projets de loi 7606 et 7607, comme la Conférence des Présidents l'a décidé lors de sa réunion du 29 mai 2020. Ceci dit, il s'avérera opportun de continuer à associer la Commission de la Justice aussi étroitement que possible aux travaux sur les projets de loi 7606 et 7607.

Par la suite, les membres des commissions parlementaires procèdent à un échange de vues sur les articles relevant plus particulièrement de la compétence de la Commission de la Justice.

Exposé des motifs

- Monsieur Léon Gloden (CSV) se réfère à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous rubrique qui indique que la loi en projet vise à éviter un recours itératif au mécanisme exceptionnel prévu à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. L'orateur estime que cette phrase n'est pas tout à fait correcte, étant donné que, selon son interprétation, l'état de crise ne peut pas être déclaré une deuxième fois pour la même cause. Dans l'hypothèse d'une deuxième vague de la pandémie de Covid-19, il ne serait partant pas possible de recourir à nouveau à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. Pour cette raison, l'orateur propose de ne pas reproduire la phrase précitée dans le rapport de la Commission de la Santé et des Sports relatif au projet de loi sous rubrique.

- Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice, dit ne pas partager cette interprétation de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. S'il est vrai que l'état de crise ne peut pas être prorogé à l'issue de la période de trois mois prévue par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, une deuxième vague de la pandémie semble pourtant susceptible de créer les conditions nécessaires à la déclaration d'un nouvel état de crise.

- Monsieur le Président-Rapporteur se rallie à cette analyse juridique de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution et propose de reformuler la phrase contestée de la manière suivante : « *Le présent projet de loi […] vise également à prendre le relais du mécanisme exceptionnel prévu à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.* ».

- Monsieur Léon Gloden (CSV) souligne ensuite l'opportunité d'utiliser dans l'exposé des motifs, voire dans le rapport de la Commission de la Santé et des Sports, non seulement la notion de santé publique, mais également les notions juridiques d'ordre public et de sécurité publique. Faute d'une telle précision, les pouvoirs de police exercés par les agents de l'Administration des douanes et accises risquent en effet d'être inconstitutionnels, étant donné que ces agents ne peuvent intervenir que pour le maintien de l'ordre public et de la sécurité publique.

- En outre, l'orateur précédent s'interroge sur l'opportunité d'abroger la loi du 25 mars 1885 concernant les mesures à prendre pour parer à l'invasion et à la propagation des maladies contagieuses, loi qui est mentionnée dans l'exposé des motifs.

- Madame Paulette Lenert, Ministre de la Santé, répond par la négative, étant donné que le champ d'application de la loi en projet est limité à la lutte contre le virus SARS-CoV-2 et qu'un cadre législatif spécifique pour prévenir et combattre des maladies transmissibles fait actuellement défaut.

Ad article 3

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) donne à considérer que les projets de loi 7606 et 7607 risquent de porter atteinte aux libertés individuelles. Même si les mesures prévues par ces projets de loi s'avèrent nécessaires dans certaines circonstances, il ne s'agit pas d'en minimiser la gravité. Le groupe politique CSV est d'accord pour donner les moyens nécessaires au ministère de la Santé pour continuer à gérer la pandémie de Covid-19, à condition que l'État de droit soit protégé et que les droits fondamentaux des citoyens soient sauvegardés. D'où la nécessité de préciser les conditions sous lesquelles les mesures seront prises et celle de garantir que ces conditions soient contrôlables à tout moment par les autorités judiciaires.

  L'orateur constate plus particulièrement que les mesures prévues par le projet de loi sous rubrique semblent nécessiter une intrusion dans le domicile privé.

- Madame la Ministre de la Justice précise que le projet de loi sous rubrique ne contient pas de disposition autorisant l'intrusion dans le domicile privé. En effet, les forces de l'ordre ne sont pas autorisées à pénétrer au domicile d'une personne pour constater d'éventuelles infractions aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1er, lettre b). En revanche, elles sont autorisées à contrôler les personnes quittant le domicile d'une personne.

- Dans ce contexte, Monsieur le Président-Rapporteur attire l'attention sur le fait que la version coordonnée de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé prévoit, dans l'article 5, paragraphe 2, que « *[d]ans l'exécution de leur mission de surveillance et de contrôle, les médecins de la Direction de la santé ont le droit d'entrer de jour et de nuit, lorsque l'existence soit d'un cas de maladie contagieuse, soit d'une contamination, soit de conditions sanitaires défectueuses peut être présumée sur la base d'indices graves […] dans les habitations privées.* » Le projet de loi sous rubrique prévoit donc plus de garanties que la loi précitée du 21 novembre 1980 qui serait applicable en l'absence de l'adoption d'une loi spéciale.

Ad article 6

- Monsieur Gilles Roth (CSV) s'interroge sur la conformité des dispositions du projet de loi sous rubrique avec l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), consacré au droit à la liberté et à la sûreté. L'article 5, paragraphe 1er, de la CEDH prévoit en effet que nul ne peut être privé de sa liberté, à certaines exceptions près. Ainsi, le cas de figure visé à la lettre e) concerne, entre autres, la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse. En outre, l'article 5 de la CEDH prévoit que toute privation de liberté doit

se faire selon les voies légales. Or, le pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le directeur de la santé ne semble pas être compatible avec cette disposition. Partant, le projet de loi sous rubrique doit indiquer en détail les raisons qui peuvent justifier une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine par le directeur de la santé, tel que visé à l'article 6, paragraphe 1er. D'où la nécessité de circonscrire au point 4° de l'article 2 les critères pour définir les personnes à haut risque d'être infectées par le virus SARS-CoV-2.

Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la CEDH, la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine doit jouir d'un droit de recours effectif. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle. Or, l'article 6, paragraphe 5, alinéa 3, du projet de loi sous rubrique prévoit que « *[le] tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête* ». Monsieur Roth estime que ce délai de cinq jours ne correspond pas à la notion de délai bref prévu par la CEDH. Selon l'orateur, il ressort de la jurisprudence concernant la protection des mineurs que même un délai de trois jours s'avère trop long dans certains cas de placement d'office.

En outre, Monsieur Roth renvoie à la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante. L'article 1er de ladite loi prévoit qu'« *[u]n droit à réparation est ouvert à toute personne qui a été privée de sa liberté dans des conditions incompatibles avec les dispositions de l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 29 août 1953.* ». Selon l'orateur, le champ d'application défini à l'article 1er n'est pas limité à la détention préventive, mais inclut la détention d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse et dont le test de dépistage s'est avéré négatif par la suite.

Ensuite, Monsieur Roth renvoie à la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. Selon l'article 7, paragraphe 1er, de cette loi, l'admission de personnes atteintes de troubles mentaux sans leur consentement dans un service de psychiatrie d'un hôpital ou dans un établissement psychiatrique spécialisé ne peut se faire que sur une demande écrite d'admission à présenter, par exemple, par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se trouve la personne concernée ou par les chefs des centres d'intervention ou des commissariats de proximité de la Police grand-ducale, si la personne compromet l'ordre ou la sécurité publics. Conformément à l'article 11 de ladite loi, le jour même de l'admission information en est donnée par écrit au juge. Le juge vérifie si les conditions de fond et de forme de l'admission sont remplies. L'orateur demande pour quelle raison le projet de loi sous rubrique n'applique pas une procédure semblable. Il estime qu'il faudrait faire en sorte que l'ordonnance du directeur de la santé soit soumise le jour même à l'appréciation personnelle du juge afin de protéger les droits de la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine.

- Monsieur le Président-Rapporteur renvoie à la loi précitée du 21 novembre 1980 telle que modifiée par la loi du 24 novembre 2015 modifiant la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé et la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un Centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique. L'article 5, paragraphe 2, de cette loi donne des compétences plus étendues aux médecins de la Direction de la santé que le projet de loi sous rubrique et serait applicable en l'absence de l'adoption de la présente loi spéciale. L'orateur souligne en outre que le projet de loi sous rubrique se situe dans une approche de santé publique et de prévention plutôt que dans une approche de droit pénal.

- En ce qui concerne la question de savoir si la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine a un droit de recours effectif, Madame la Ministre de la Justice précise que le délai prévu à l'article 6, paragraphe 5, alinéa 3, du projet de loi sous rubrique a été fixé à cinq jours suite à un échange de vues avec le tribunal administratif qui souhaite disposer d'un délai réaliste. Ceci dit, la Ministre de la Justice se dit d'accord avec un délai plus court, notamment au vu du fait que la loi future ne sera applicable que pour la durée d'un mois et dans l'espoir que le nombre de personnes concernées par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine et introduisant un recours sera limité. Elle propose dès lors de fixer le délai à deux jours.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) considère la proposition faite par Madame la Ministre de la Justice comme acceptable.

- Madame la Ministre de la Santé rappelle que l'article 6 du projet de loi sous rubrique ne vise pas une mesure privative de liberté, mais plutôt une mesure de prévention sanitaire et que le non-respect des dispositions de cet article est exempté de toute sanction. Elle estime que l'article 5 de la CEDH est plutôt applicable à l'article 7 du projet de loi sous rubrique qui vise l'hospitalisation forcée d'une personne infectée qui présente à son domicile réel ou élu un danger pour la santé ou la sécurité d'autrui et qui s'oppose à être hébergée dans un autre lieu approprié et équipé. En outre, la Ministre de la Santé précise que l'article 7 s'inspire justement des dispositions de la loi précitée du 10 décembre 2009 et prévoit, au paragraphe 3, que « *[d]ans les quarante-huit heures qui suivent l'admission, le président du tribunal d'arrondissement, ou le magistrat qui le remplace, informe le directeur de la santé, par voie d'ordonnance, soit que rien ne s'oppose à la continuation de l'exécution de l'hospitalisation forcée au regard du danger persistant pour la santé ou la sécurité d'autrui et du refus persistant d'exécuter l'isolement dans un lieu approprié et équipé, soit de sa décision que l'hospitalisation forcée n'est pas ou plus indiquée et que la sortie de la personne infectée est ordonnée avec effet immédiat.* ».

- Monsieur Gilles Roth (CSV) estime encore qu'il faut faire en sorte que la partie requérante concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine puisse exposer son recours de façon virtuelle, étant donné qu'elle n'est pas obligée de se faire représenter par un avocat devant le tribunal administratif.

- Madame la Ministre de la Justice précise à cet égard que la partie requérante peut se faire représenter par un avocat ou par une autre personne conformément à l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) demande si la personne concernée par une mesure de mise en quarantaine est tenue de respecter l'ordonnance du directeur de la santé ou s'il s'agit d'une simple recommandation. S'il ne s'agit pas d'une mesure contraignante, quelle serait alors la valeur ajoutée d'une telle mesure ? S'il s'agit d'une mesure contraignante, alors il faudrait la considérer comme une mesure de privation de liberté. S'il s'avère par la suite que celle-ci est inopérante à cause d'un résultat négatif du test de dépistage, il faudrait invoquer l'article 1er de la loi précitée du 30 décembre 1981.

- Madame la Ministre de la Justice donne à considérer que le non-respect des dispositions de l'article 6 est exempté de toute sanction et ne revêt dès lors pas forcément un caractère contraignant. En outre, elle attire l'attention sur le fait que, conformément à l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, du projet de loi sous rubrique, la personne concernée par une mesure de mise en quarantaine peut se voir accorder un droit de sortie le cas échéant.

- Madame la Ministre de la Santé estime que les mesures de mise en quarantaine et de mise en isolement revêtent un caractère contraignant même si leur non-respect n'est plus punissable, contrairement aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Elle souligne qu'une ordonnance n'est prise que dans les cas où le contact étroit avec une personne infectée au Covid-19 a été confirmé par les personnes concernées.

- Monsieur le Président-Rapporteur juge acceptable le principe d'une indemnisation en cas d'erreur administrative de la Direction de la santé, mais non pas en cas de négativité du test.

- Madame la Ministre de la Santé estime à son tour que la personne concernée se qualifie pour une procédure d'indemnisation en cas d'erreur administrative commise lors du traçage ou en cas de décision arbitraire. En revanche, un test négatif ne peut pas être considéré comme une erreur administrative. En effet, l'État doit avoir la possibilité de prendre une mesure de prévention pour des raisons de santé publique, même si le test de la personne à haut risque d'être infectée s'avère négatif par la suite.

- Tout en marquant son accord avec une indemnisation en cas d'erreur administrative, Madame la Ministre de la Justice estime que l'article 2 de la loi précitée du 30 décembre 1981 n'est pas applicable dans ce cas de figure. En effet, l'article 2 se lit comme suit :

  « *Un droit [de] réparation est ouvert dans les limites de la présente loi à toute personne qui a été détenue préventivement pendant plus de trois jours sans que cette détention ou son maintien ait été provoqué par sa propre faute.*

a) si elle a bénéficié d'une ordonnance ou d'un arrêt de non-lieu ;
b) si elle a été acquittée par une décision judiciaire définitive ou si elle a été mise hors cause indirectement par une décision judiciaire définitive;
c) *si elle a été arrêtée ou maintenue en détention après l'extinction de l'action publique par prescription.* »

La loi précitée du 30 décembre 1981 se situe dès lors dans la logique d'une erreur judiciaire qui ne peut pas être transposée telle quelle à une erreur administrative. Madame la Ministre de la Justice estime qu'il faudrait plutôt prévoir une procédure de réparation spéciale dans le projet de loi sous rubrique, étant donné qu'il s'agit d'une décision administrative prise par la Direction de la santé.

- Madame la Ministre de la Santé estime que la loi modifiée du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques pourrait être invoquée en cas d'erreur administrative.

- Monsieur le Président-Rapporteur propose alors de préciser dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports que les dispositions de la loi précitée du 1er septembre 1988 s'appliquent en vue d'une indemnisation pour erreur administrative, mais non pas en cas de négativité du test de dépistage. Il doit pourtant appartenir à la personne qui se croit lésée de démontrer que la décision concernant la mise en quarantaine ou la mise en isolement a été prise injustement.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) souligne que la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine sans raison légitime doit pouvoir faire valoir son droit à une indemnisation sans introduire un recours contentieux.

Ad article 7

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) se demande pourquoi les projets de loi 7606 et 7607 prévoient un recours devant le tribunal administratif pour les décisions individuelles et un recours de droit commun dans le cas de l'hospitalisation forcée.

- Madame la Ministre de la Justice précise que les projets de loi en question reflètent la logique sous-tendant le règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020 en ce qui concerne les décisions individuelles. En revanche, l'hospitalisation forcée visée à l'article 7 du projet de loi sous rubrique est une mesure de privation de liberté, d'où la décision de s'inspirer de la loi précitée du 10 décembre 2009.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) dit qu'il considère les délais prévus pour la procédure concernant l'hospitalisation forcée comme trop longs. En effet, au moins huit jours s'écoulent entre la saisine du procureur d'État par le directeur de la santé et le jour où le tribunal d'arrondissement statue sur le recours potentiel.

- La représentante du ministère de la Justice précise dans sa réponse que la procédure prévue par la loi précitée du 21 novembre 1980 ne donne pas suffisamment de garanties, d'où la décision de prévoir la saisine du juge judiciaire et des délais considérés comme raisonnables.

- Afin de prendre en compte les préoccupations exprimées par l'orateur précédent, il est proposé de prévoir un délai de 48 heures endéans lequel le juge doit statuer afin de faire en sorte que le recours soit effectif et qu'il soit statué rapidement sur le recours.

- Monsieur Léon Gloden (CSV) estime que la procédure concernant l'hospitalisation forcée est particulièrement compliquée. Dans ce contexte, l'orateur se réfère au jugement du 25 mai 2020 rendu par le tribunal de police concernant l'arrestation de jeunes qui n'auraient pas respecté les mesures de confinement et qui n'ont pas réglé l'avertissement taxé que la Police leur a donné. Ces jeunes ont été cités devant le tribunal de police qui s'est déclaré incompétent parce que le règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020 ne précise pas dans quelles circonstances et conditions la citation directe doit avoir lieu. L'orateur souhaite donc savoir si le projet de loi sous rubrique prend en compte le jugement précité.

- Madame la Ministre de la Justice rappelle que l'affaire citée par l'orateur précédent s'est produite tout au début de la crise et que la procédure en question a été adaptée lors de la modification du règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020.

Ad article 9

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) se réfère au paragraphe 4, première phrase, de l'article 9 du projet de loi sous rubrique qui se lit comme suit : « *Les personnes infectées ou présumées infectées ne peuvent pas s'opposer au traitement de leurs données dans le système d'information visé au présent article.* » Le paragraphe 5 de l'article 9 prévoit l'anonymisation de ces données au plus tard six mois après que la loi cesse de produire ses effets. L'orateur souhaite savoir s'il est prévu de conserver pendant six mois même les données des personnes concernées par une mesure de mise en quarantaine et dont le test de dépistage s'est avéré négatif par la suite. Il se demande en outre si l'article 9 est conforme aux dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) et de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. Est-ce que le ministère de la Santé a demandé l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) sur ces questions ?

- Madame la Ministre de la Santé réplique que la CNPD a été saisie de façon informelle et qu'un avis formel sera demandé dans les meilleurs délais. La Ministre souligne l'opportunité de conserver toutes les données pendant six mois afin de les utiliser non seulement à des fins

de recherche, mais également à des fins de santé publique dans le contexte du traçage et de la détection des chaînes d'infection. Ces données sont traitées avec le même degré de confidentialité que les autres données de santé.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) souligne l'opportunité pour les personnes dont le test de dépistage s'avère négatif de jouir d'un droit d'opposition.

- La représentante du ministère de la Santé précise que le règlement (UE) 2016/679 précité prévoit la possibilité de restreindre sous certaines conditions les droits individuels pour des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé publique. Vu la finalité de santé publique du système d'information visé à l'article 9, paragraphe 1er, et la nécessité d'avoir un regard exhaustif sur le nombre de personnes infectées ou présumées infectées, il est en l'espèce dans l'intérêt collectif public de limiter le droit individuel des personnes à s'opposer au traitement de leurs données à caractère personnel dans ce système d'information. Une ligne directrice européenne a confirmé la possibilité de restreindre le droit d'opposition sous le respect de certaines garanties dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19.

- Dans l'attente de l'avis formel de la CNPD, Monsieur le Président-Rapporteur propose d'attirer l'attention de la CNPD sur ce point précis.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) renvoie au commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous rubrique et qui indique qu'« *[e]u égard aux finalités du système d'information, la durée de conservation des données nominatives contenues dans le système est limitée à la durée de la gestion de la pandémie, augmentée d'une durée de six mois pour traiter d'éventuelles demandes de traitement de données provenant d'autorités de santé étrangères ou européennes ainsi que pour traiter d'éventuelles demandes liées à la recherche scientifique, historique ou à des fins statistiques.* » L'orateur souhaite savoir si les autorités sanitaires d'un pays étranger peuvent effectivement demander des données de santé luxembourgeoises et propose de prévoir une phrase sur la finalité d'un tel échange d'informations dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

- Madame la Ministre de la Santé confirme que les données luxembourgeoises sont partagées avec les autorités sanitaires d'autres pays européens dans l'intérêt d'une gestion efficace de la pandémie.

- Madame Viviane Reding (CSV) relève l'importance de respecter le principe consacré par le règlement (UE) 2016/679 précité, selon lequel les personnes concernées devraient pouvoir donner leur consentement en ce qui concerne certains domaines de la recherche scientifique. En outre, l'oratrice juge inopportun de transférer des données de santé aux autorités d'autres pays, et ceci d'autant plus que les États-Unis s'efforcent depuis des années d'obtenir les données de santé des citoyens européens. Elle redoute en effet qu'un transfert de ces données sensibles dans le cadre de la pandémie ne risque d'ouvrir une brèche.

- Madame la Ministre de la Santé précise à cet égard que les personnes participant à un projet de recherche doivent donner leur consentement.

Ad article 10

- Monsieur Léon Gloden (CSV) constate qu'il prévu, à l'article 10, paragraphe 1er, du projet de loi sous rubrique que les infractions commises par les personnes physiques aux dispositions des articles 3 et 4 sont punies d'une amende de 25 à 500 euros. Cette amende présente le caractère d'une peine de police. Or, les condamnations prononcées ne donnent pas lieu à une inscription au casier judiciaire. L'orateur se demande si cette disposition est compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

- Selon Madame la Ministre de la Justice, cette exception se justifie par le fait que les infractions en cause sont exceptionnelles et temporaires, et strictement liées au respect des mesures de lutte contre la pandémie de Covid-19. Ceci dit, elle se déclare disposée à reconsidérer cette question le cas échéant.

Ad article 12

- Monsieur Léon Gloden (CSV) constate que le nouvel article 5*bis*, paragraphe 2, de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments prévoit que, sans préjudice des dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux, la responsabilité civile et administrative des acteurs y énumérés n'est pas engagée pour l'ensemble des conséquences résultant de la mise sur le marché et de l'usage du médicament ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché. L'orateur demande des précisions à cet égard.

- Madame la Ministre de la Santé précise que c'est la responsabilité civile de l'État qui est engagée pour l'ensemble des conséquences résultant de la mise sur le marché et de l'usage du médicament ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché. Le recours à cet article permet au ministre ayant la Santé dans ses attributions de mettre à la disposition de la population, et cela dans un délai relativement court, de nouveaux traitements pharmacologiques et immunologiques afin de soigner les cas graves de Covid-19, de soulager les symptômes liés à cette maladie, de prévenir la contamination et de limiter la propagation du virus SARS-CoV-2 dans la population.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

En guise d'introduction, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que la Commission de la Santé et des Sports a entendu la présentation du projet de loi sous rubrique lors de sa réunion du 2 juin 2020.

Par la suite, les membres des commissions parlementaires procèdent à un échange de vues sur les articles relevant plus particulièrement de la compétence de la Commission de la Justice.

Ad article 4

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) constate que l'article 4 du projet de loi sous rubrique prévoit que les officiers et les agents de la Police ou les agents de l'Administration des douanes et accises qui constatent une infraction aux fermetures de commerce, à l'interdiction de l'accueil du public et aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, peuvent procéder immédiatement à la fermeture administrative de l'entreprise commerciale ou artisanale en question, conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 2. L'orateur s'interroge notamment sur l'opportunité de donner des pouvoirs aussi étendus aux agents verbalisateurs de la Police et de l'Administration des douanes et accises.

- Madame la Ministre de la Justice précise que les cas de figure qui entraînent une fermeture administrative d'un établissement ont été fixés suite à une discussion au sein du Conseil de gouvernement et notamment avec le ministre des Classes moyennes. Elle demande l'avis des commissions parlementaires sur cette question, sachant qu'il existe un risque réel d'abus sans la possibilité d'une fermeture administrative.

- Monsieur le Président-Rapporteur propose de prévoir au paragraphe 2 de l'article 4 qu'en cas de refus de l'exploitant de se conformer immédiatement aux dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, il sera procédé à la fermeture administrative de l'établissement.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) se déclare d'accord avec la possibilité d'une fermeture administrative, tout en soulignant qu'il s'agit d'une décision grave qui ne peut pas être prise sur place par un agent verbalisateur. Il faudrait plutôt prévoir la saisine d'un juge et procéder à la fermeture administrative sur base d'une ordonnance.

- Madame Carole Hartmann (DP) constate que la fermeture administrative est effectivement une décision des agents verbalisateurs. À l'article 4, il est prévu que l'amende est prononcée par le ministre ayant la Santé dans ses attributions. Si la fermeture est une sanction administrative, il faudrait faire valider la fermeture par une autorité administrative, en l'occurrence le ministre.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) constate que le projet de loi sous rubrique prévoit deux sortes de violations, à savoir les infractions commises par les acteurs du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés aux mesures prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, et les infractions qui devraient relever de la responsabilité des individus. Si par exemple un groupe de plus de quatre personnes souhaitant occuper une table déclare à l'exploitant de l'établissement que toutes les personnes relèvent du même foyer, alors que ce n'est pas le cas, il faudrait tenir responsable le client ayant fourni de fausses informations plutôt que l'exploitant.

- Madame la Ministre de la Santé rappelle que la question du nombre maximal de personnes par table est réglée au point 2° dont le non-respect n'est pas punissable. En effet, les sanctions s'appliquent uniquement aux points 1° et 6° qui relèvent de la seule responsabilité de l'exploitant. Les autres situations ne feront pas l'objet d'un contrôle. Dans un souci de clarté, la Ministre propose de préciser à l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 1er, que l'amende administrative ne concerne que les infractions aux mesures de protection concernant les places assises et la fermeture obligatoire à minuit.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) constate que les points 2° à 5° du paragraphe 3 de l'article 2 sont donc à considérer comme de simples consignes à respecter et que le non-respect de ces dispositions n'est pas considéré comme une infraction. L'orateur peut marquer son accord avec cette façon de procéder, tout en soulignant les conséquences qu'elle risque d'avoir au niveau de la santé publique.

- Monsieur le Président-Rapporteur donne à considérer que les projets de loi 7606 et 7607 ont une validité d'un mois. S'il s'avère dans les semaines à venir que la décision de miser sur la responsabilité individuelle ne porte pas des fruits, il faudra reconsidérer la philosophie sous-tendant les projets de loi lors de leur prorogation.

- Madame la Ministre de la Santé souligne l'importance d'accompagner cette approche par des campagnes conséquentes afin de sensibiliser la population quant à l'importance de respecter les mesures préconisées, même si le non-respect de ces mesures n'est pas punissable.

*

Sur base de l'échange de vues mené sur les projets de loi 7606 et 7607, il est convenu de préparer des propositions d'amendement parlementaires qui seront diffusées aux membres de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice le 4 juin 2020 dans la soirée. Les amendements parlementaires seront finalisés lors de la réunion de la Commission de la Santé et des Sports prévue le 5 juin 2020 à 14.00 heures et seront envoyées au Conseil d'État à l'issue de cette réunion afin de permettre à la Haute Corporation de les prendre en compte lors de l'élaboration de son avis sur les projets de loi 7606 et 7607. Les membres de la Commission de la Justice sont invités à signaler leurs commentaires éventuels sur les propositions d'amendements parlementaires en amont de la réunion de la Commission de la Santé et des Sports du 5 juin 2020.

Monsieur le Président-Rapporteur propose de procéder à l'examen des avis du Conseil d'État lors d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice. Il rappelle que le vote sur les projets de loi 7606 et 7607 doit avoir lieu avant le 23 juin 2020. D'ici là, l'adoption d'amendements supplémentaires pourrait s'avérer nécessaire en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

34

Session ordinaire 2019-2020

PP,CL/PG

P.V. SASP 12
P.V. J 34

Commission de la Santé et des Sports

Commission de la Justice

Procès-verbal de la réunion du 3 juin 2020

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

   - Continuation des travaux

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

   - Continuation des travaux

3. Divers

*

Présents : M. Marc Baum, Mme Francine Closener, M. Mars Di Bartolomeo, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, M. Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, M. Claude Lamberty, remplaçant M. Gilles Baum, Mme Josée Lorsché, M. Georges Mischo, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler, membres de la Commission de la Santé et des Sports

Mme Diane Adehm, M. Guy Arendt, M. François Benoy, M. Dan Biancalana, M. Léon Gloden, M. Marc Goergen, Mme Carole Hartmann, Mme Cécile Hemmen, M. Charles Margue, Mme Octavie Modert, M. Laurent Mosar, Mme Viviane Reding, M. Gilles Roth, membres de la Commission de la Justice

M. Marc Baum, observateur délégué

Mme Martine Hansen, observateur

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

Mme Sam Tanson, Ministre de la Justice

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Mme Véronique Bruck, M. Luc Reding, du Ministère de la Justice

M. Christophe Li, Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : M. Gilles Baum, membre de la Commission de la Santé et des Sports

M. Sven Clement, observateur délégué

Mme Stéphanie Empain, M. Pim Knaff, M. Roy Reding, membres de la Commission de la Justice

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports

M. Charles Margue, Président de la Commission de la Justice

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

En guise d'introduction, Monsieur Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission de la Santé et des Sports et rapporteur du projet de loi sous rubrique ainsi que du projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après « *projet de loi 7607* »), rappelle que la Commission de la Santé et des Sports a mené un premier échange de vues sur le projet de loi sous rubrique lors de sa réunion du 2 juin 2020. Il attire l'attention sur les propositions d'amendements parlementaires qui ont été préparées sur la base de cet échange de vues et qui ont été diffusées par voie de courrier électronique en amont de la présente réunion.[1]

Monsieur le Président-Rapporteur prend note de la demande du groupe politique CSV déposée la veille et visant la convocation en règle générale de réunions jointes de la Commissions de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice pour examiner les projets de loi 7606 et 7607. L'orateur donne à considérer qu'il appartient à la Conférence des Présidents

[1] Courrier 234835 diffusé le 3 juin 2020. Une copie des propositions d'amendements parlementaires est distribuée séance tenante.

de prendre une décision à cet égard. En attendant, la seule Commission de la Santé et des Sports sera en charge des projets de loi 7606 et 7607, comme la Conférence des Présidents l'a décidé lors de sa réunion du 29 mai 2020. Ceci dit, il s'avérera opportun de continuer à associer la Commission de la Justice aussi étroitement que possible aux travaux sur les projets de loi 7606 et 7607.

Par la suite, les membres des commissions parlementaires procèdent à un échange de vues sur les articles relevant plus particulièrement de la compétence de la Commission de la Justice.

Exposé des motifs

- Monsieur Léon Gloden (CSV) se réfère à l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi sous rubrique qui indique que la loi en projet vise à éviter un recours itératif au mécanisme exceptionnel prévu à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. L'orateur estime que cette phrase n'est pas tout à fait correcte, étant donné que, selon son interprétation, l'état de crise ne peut pas être déclaré une deuxième fois pour la même cause. Dans l'hypothèse d'une deuxième vague de la pandémie de Covid-19, il ne serait partant pas possible de recourir à nouveau à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. Pour cette raison, l'orateur propose de ne pas reproduire la phrase précitée dans le rapport de la Commission de la Santé et des Sports relatif au projet de loi sous rubrique.

- Madame Sam Tanson, Ministre de la Justice, dit ne pas partager cette interprétation de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution. S'il est vrai que l'état de crise ne peut pas être prorogé à l'issue de la période de trois mois prévue par l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution, une deuxième vague de la pandémie semble pourtant susceptible de créer les conditions nécessaires à la déclaration d'un nouvel état de crise.

- Monsieur le Président-Rapporteur se rallie à cette analyse juridique de l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution et propose de reformuler la phrase contestée de la manière suivante : « *Le présent projet de loi […] vise également à prendre le relais du mécanisme exceptionnel prévu à l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution.* ».

- Monsieur Léon Gloden (CSV) souligne ensuite l'opportunité d'utiliser dans l'exposé des motifs, voire dans le rapport de la Commission de la Santé et des Sports, non seulement la notion de santé publique, mais également les notions juridiques d'ordre public et de sécurité publique. Faute d'une telle précision, les pouvoirs de police exercés par les agents de l'Administration des douanes et accises risquent en effet d'être inconstitutionnels, étant donné que ces agents ne peuvent intervenir que pour le maintien de l'ordre public et de la sécurité publique.

- En outre, l'orateur précédent s'interroge sur l'opportunité d'abroger la loi du 25 mars 1885 concernant les mesures à prendre pour parer à l'invasion et à la propagation des maladies contagieuses, loi qui est mentionnée dans l'exposé des motifs.

- Madame Paulette Lenert, Ministre de la Santé, répond par la négative, étant donné que le champ d'application de la loi en projet est limité à la lutte contre le virus SARS-CoV-2 et qu'un cadre législatif spécifique pour prévenir et combattre des maladies transmissibles fait actuellement défaut.

Ad article 3

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) donne à considérer que les projets de loi 7606 et 7607 risquent de porter atteinte aux libertés individuelles. Même si les mesures prévues par ces projets de loi s'avèrent nécessaires dans certaines circonstances, il ne s'agit pas d'en minimiser la gravité. Le groupe politique CSV est d'accord pour donner les moyens nécessaires au ministère de la Santé pour continuer à gérer la pandémie de Covid-19, à condition que l'État de droit soit protégé et que les droits fondamentaux des citoyens soient sauvegardés. D'où la nécessité de préciser les conditions sous lesquelles les mesures seront prises et celle de garantir que ces conditions soient contrôlables à tout moment par les autorités judiciaires.

  L'orateur constate plus particulièrement que les mesures prévues par le projet de loi sous rubrique semblent nécessiter une intrusion dans le domicile privé.

- Madame la Ministre de la Justice précise que le projet de loi sous rubrique ne contient pas de disposition autorisant l'intrusion dans le domicile privé. En effet, les forces de l'ordre ne sont pas autorisées à pénétrer au domicile d'une personne pour constater d'éventuelles infractions aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1er, lettre b). En revanche, elles sont autorisées à contrôler les personnes quittant le domicile d'une personne.

- Dans ce contexte, Monsieur le Président-Rapporteur attire l'attention sur le fait que la version coordonnée de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé prévoit, dans l'article 5, paragraphe 2, que « *[d]ans l'exécution de leur mission de surveillance et de contrôle, les médecins de la Direction de la santé ont le droit d'entrer de jour et de nuit, lorsque l'existence soit d'un cas de maladie contagieuse, soit d'une contamination, soit de conditions sanitaires défectueuses peut être présumée sur la base d'indices graves […] dans les habitations privées.* » Le projet de loi sous rubrique prévoit donc plus de garanties que la loi précitée du 21 novembre 1980 qui serait applicable en l'absence de l'adoption d'une loi spéciale.

Ad article 6

- Monsieur Gilles Roth (CSV) s'interroge sur la conformité des dispositions du projet de loi sous rubrique avec l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), consacré au droit à la liberté et à la sûreté. L'article 5, paragraphe 1er, de la CEDH prévoit en effet que nul ne peut être privé de sa liberté, à certaines exceptions près. Ainsi, le cas de figure visé à la lettre e) concerne, entre autres, la détention régulière d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse. En outre, l'article 5 de la CEDH prévoit que toute privation de liberté doit

se faire selon les voies légales. Or, le pouvoir d'appréciation étendu dont dispose le directeur de la santé ne semble pas être compatible avec cette disposition. Partant, le projet de loi sous rubrique doit indiquer en détail les raisons qui peuvent justifier une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine par le directeur de la santé, tel que visé à l'article 6, paragraphe 1er. D'où la nécessité de circonscrire au point 4° de l'article 2 les critères pour définir les personnes à haut risque d'être infectées par le virus SARS-CoV-2.

Conformément à l'article 5, paragraphe 2, de la CEDH, la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine doit jouir d'un droit de recours effectif. Toute personne arrêtée doit être informée, dans le plus court délai et dans une langue qu'elle comprend, des raisons de son arrestation et de toute accusation portée contre elle. Or, l'article 6, paragraphe 5, alinéa 3, du projet de loi sous rubrique prévoit que « *[le] tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête* ». Monsieur Roth estime que ce délai de cinq jours ne correspond pas à la notion de délai bref prévu par la CEDH. Selon l'orateur, il ressort de la jurisprudence concernant la protection des mineurs que même un délai de trois jours s'avère trop long dans certains cas de placement d'office.

En outre, Monsieur Roth renvoie à la loi du 30 décembre 1981 portant indemnisation en cas de détention préventive inopérante. L'article 1er de ladite loi prévoit qu'« *[u]n droit à réparation est ouvert à toute personne qui a été privée de sa liberté dans des conditions incompatibles avec les dispositions de l'article 5 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, approuvée par la loi du 29 août 1953.* ». Selon l'orateur, le champ d'application défini à l'article 1er n'est pas limité à la détention préventive, mais inclut la détention d'une personne susceptible de propager une maladie contagieuse et dont le test de dépistage s'est avéré négatif par la suite.

Ensuite, Monsieur Roth renvoie à la loi modifiée du 10 décembre 2009 relative à l'hospitalisation sans leur consentement de personnes atteintes de troubles mentaux. Selon l'article 7, paragraphe 1er, de cette loi, l'admission de personnes atteintes de troubles mentaux sans leur consentement dans un service de psychiatrie d'un hôpital ou dans un établissement psychiatrique spécialisé ne peut se faire que sur une demande écrite d'admission à présenter, par exemple, par le bourgmestre de la commune sur le territoire de laquelle se trouve la personne concernée ou par les chefs des centres d'intervention ou des commissariats de proximité de la Police grand-ducale, si la personne compromet l'ordre ou la sécurité publics. Conformément à l'article 11 de ladite loi, le jour même de l'admission information en est donnée par écrit au juge. Le juge vérifie si les conditions de fond et de forme de l'admission sont remplies. L'orateur demande pour quelle raison le projet de loi sous rubrique n'applique pas une procédure semblable. Il estime qu'il faudrait faire en sorte que l'ordonnance du directeur de la santé soit soumise le jour même à l'appréciation personnelle du juge afin de protéger les droits de la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine.

- Monsieur le Président-Rapporteur renvoie à la loi précitée du 21 novembre 1980 telle que modifiée par la loi du 24 novembre 2015 modifiant la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé et la loi modifiée du 16 août 1968 portant création d'un Centre de logopédie et de services audiométrique et orthophonique. L'article 5, paragraphe 2, de cette loi donne des compétences plus étendues aux médecins de la Direction de la santé que le projet de loi sous rubrique et serait applicable en l'absence de l'adoption de la présente loi spéciale. L'orateur souligne en outre que le projet de loi sous rubrique se situe dans une approche de santé publique et de prévention plutôt que dans une approche de droit pénal.

- En ce qui concerne la question de savoir si la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine a un droit de recours effectif, Madame la Ministre de la Justice précise que le délai prévu à l'article 6, paragraphe 5, alinéa 3, du projet de loi sous rubrique a été fixé à cinq jours suite à un échange de vues avec le tribunal administratif qui souhaite disposer d'un délai réaliste. Ceci dit, la Ministre de la Justice se dit d'accord avec un délai plus court, notamment au vu du fait que la loi future ne sera applicable que pour la durée d'un mois et dans l'espoir que le nombre de personnes concernées par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine et introduisant un recours sera limité. Elle propose dès lors de fixer le délai à deux jours.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) considère la proposition faite par Madame la Ministre de la Justice comme acceptable.

- Madame la Ministre de la Santé rappelle que l'article 6 du projet de loi sous rubrique ne vise pas une mesure privative de liberté, mais plutôt une mesure de prévention sanitaire et que le non-respect des dispositions de cet article est exempté de toute sanction. Elle estime que l'article 5 de la CEDH est plutôt applicable à l'article 7 du projet de loi sous rubrique qui vise l'hospitalisation forcée d'une personne infectée qui présente à son domicile réel ou élu un danger pour la santé ou la sécurité d'autrui et qui s'oppose à être hébergée dans un autre lieu approprié et équipé. En outre, la Ministre de la Santé précise que l'article 7 s'inspire justement des dispositions de la loi précitée du 10 décembre 2009 et prévoit, au paragraphe 3, que « *[d]ans les quarante-huit heures qui suivent l'admission, le président du tribunal d'arrondissement, ou le magistrat qui le remplace, informe le directeur de la santé, par voie d'ordonnance, soit que rien ne s'oppose à la continuation de l'exécution de l'hospitalisation forcée au regard du danger persistant pour la santé ou la sécurité d'autrui et du refus persistant d'exécuter l'isolement dans un lieu approprié et équipé, soit de sa décision que l'hospitalisation forcée n'est pas ou plus indiquée et que la sortie de la personne infectée est ordonnée avec effet immédiat.* ».

- Monsieur Gilles Roth (CSV) estime encore qu'il faut faire en sorte que la partie requérante concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine puisse exposer son recours de façon virtuelle, étant donné qu'elle n'est pas obligée de se faire représenter par un avocat devant le tribunal administratif.

- Madame la Ministre de la Justice précise à cet égard que la partie requérante peut se faire représenter par un avocat ou par une autre personne conformément à l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) demande si la personne concernée par une mesure de mise en quarantaine est tenue de respecter l'ordonnance du directeur de la santé ou s'il s'agit d'une simple recommandation. S'il ne s'agit pas d'une mesure contraignante, quelle serait alors la valeur ajoutée d'une telle mesure ? S'il s'agit d'une mesure contraignante, alors il faudrait la considérer comme une mesure de privation de liberté. S'il s'avère par la suite que celle-ci est inopérante à cause d'un résultat négatif du test de dépistage, il faudrait invoquer l'article 1er de la loi précitée du 30 décembre 1981.

- Madame la Ministre de la Justice donne à considérer que le non-respect des dispositions de l'article 6 est exempté de toute sanction et ne revêt dès lors pas forcément un caractère contraignant. En outre, elle attire l'attention sur le fait que, conformément à l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, du projet de loi sous rubrique, la personne concernée par une mesure de mise en quarantaine peut se voir accorder un droit de sortie le cas échéant.

- Madame la Ministre de la Santé estime que les mesures de mise en quarantaine et de mise en isolement revêtent un caractère contraignant même si leur non-respect n'est plus punissable, contrairement aux dispositions du règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19. Elle souligne qu'une ordonnance n'est prise que dans les cas où le contact étroit avec une personne infectée au Covid-19 a été confirmé par les personnes concernées.

- Monsieur le Président-Rapporteur juge acceptable le principe d'une indemnisation en cas d'erreur administrative de la Direction de la santé, mais non pas en cas de négativité du test.

- Madame la Ministre de la Santé estime à son tour que la personne concernée se qualifie pour une procédure d'indemnisation en cas d'erreur administrative commise lors du traçage ou en cas de décision arbitraire. En revanche, un test négatif ne peut pas être considéré comme une erreur administrative. En effet, l'État doit avoir la possibilité de prendre une mesure de prévention pour des raisons de santé publique, même si le test de la personne à haut risque d'être infectée s'avère négatif par la suite.

- Tout en marquant son accord avec une indemnisation en cas d'erreur administrative, Madame la Ministre de la Justice estime que l'article 2 de la loi précitée du 30 décembre 1981 n'est pas applicable dans ce cas de figure. En effet, l'article 2 se lit comme suit :

  « *Un droit [de] réparation est ouvert dans les limites de la présente loi à toute personne qui a été détenue préventivement pendant plus de trois jours sans que cette détention ou son maintien ait été provoqué par sa propre faute.*

a) si elle a bénéficié d'une ordonnance ou d'un arrêt de non-lieu ;
b) si elle a été acquittée par une décision judiciaire définitive ou si elle a été mise hors cause indirectement par une décision judiciaire définitive;
c) *si elle a été arrêtée ou maintenue en détention après l'extinction de l'action publique par prescription.* »

La loi précitée du 30 décembre 1981 se situe dès lors dans la logique d'une erreur judiciaire qui ne peut pas être transposée telle quelle à une erreur administrative. Madame la Ministre de la Justice estime qu'il faudrait plutôt prévoir une procédure de réparation spéciale dans le projet de loi sous rubrique, étant donné qu'il s'agit d'une décision administrative prise par la Direction de la santé.

- Madame la Ministre de la Santé estime que la loi modifiée du 1er septembre 1988 relative à la responsabilité civile de l'Etat et des collectivités publiques pourrait être invoquée en cas d'erreur administrative.

- Monsieur le Président-Rapporteur propose alors de préciser dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports que les dispositions de la loi précitée du 1er septembre 1988 s'appliquent en vue d'une indemnisation pour erreur administrative, mais non pas en cas de négativité du test de dépistage. Il doit pourtant appartenir à la personne qui se croit lésée de démontrer que la décision concernant la mise en quarantaine ou la mise en isolement a été prise injustement.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) souligne que la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou de mise en quarantaine sans raison légitime doit pouvoir faire valoir son droit à une indemnisation sans introduire un recours contentieux.

Ad article 7

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) se demande pourquoi les projets de loi 7606 et 7607 prévoient un recours devant le tribunal administratif pour les décisions individuelles et un recours de droit commun dans le cas de l'hospitalisation forcée.

- Madame la Ministre de la Justice précise que les projets de loi en question reflètent la logique sous-tendant le règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020 en ce qui concerne les décisions individuelles. En revanche, l'hospitalisation forcée visée à l'article 7 du projet de loi sous rubrique est une mesure de privation de liberté, d'où la décision de s'inspirer de la loi précitée du 10 décembre 2009.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) dit qu'il considère les délais prévus pour la procédure concernant l'hospitalisation forcée comme trop longs. En effet, au moins huit jours s'écoulent entre la saisine du procureur d'État par le directeur de la santé et le jour où le tribunal d'arrondissement statue sur le recours potentiel.

- La représentante du ministère de la Justice précise dans sa réponse que la procédure prévue par la loi précitée du 21 novembre 1980 ne donne pas suffisamment de garanties, d'où la décision de prévoir la saisine du juge judiciaire et des délais considérés comme raisonnables.

- Afin de prendre en compte les préoccupations exprimées par l'orateur précédent, il est proposé de prévoir un délai de 48 heures endéans lequel le juge doit statuer afin de faire en sorte que le recours soit effectif et qu'il soit statué rapidement sur le recours.

- Monsieur Léon Gloden (CSV) estime que la procédure concernant l'hospitalisation forcée est particulièrement compliquée. Dans ce contexte, l'orateur se réfère au jugement du 25 mai 2020 rendu par le tribunal de police concernant l'arrestation de jeunes qui n'auraient pas respecté les mesures de confinement et qui n'ont pas réglé l'avertissement taxé que la Police leur a donné. Ces jeunes ont été cités devant le tribunal de police qui s'est déclaré incompétent parce que le règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020 ne précise pas dans quelles circonstances et conditions la citation directe doit avoir lieu. L'orateur souhaite donc savoir si le projet de loi sous rubrique prend en compte le jugement précité.

- Madame la Ministre de la Justice rappelle que l'affaire citée par l'orateur précédent s'est produite tout au début de la crise et que la procédure en question a été adaptée lors de la modification du règlement grand-ducal précité du 18 mars 2020.

Ad article 9

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) se réfère au paragraphe 4, première phrase, de l'article 9 du projet de loi sous rubrique qui se lit comme suit : « *Les personnes infectées ou présumées infectées ne peuvent pas s'opposer au traitement de leurs données dans le système d'information visé au présent article.* » Le paragraphe 5 de l'article 9 prévoit l'anonymisation de ces données au plus tard six mois après que la loi cesse de produire ses effets. L'orateur souhaite savoir s'il est prévu de conserver pendant six mois même les données des personnes concernées par une mesure de mise en quarantaine et dont le test de dépistage s'est avéré négatif par la suite. Il se demande en outre si l'article 9 est conforme aux dispositions du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) et de la loi du 1er août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données. Est-ce que le ministère de la Santé a demandé l'avis de la Commission nationale pour la protection des données (CNPD) sur ces questions ?

- Madame la Ministre de la Santé réplique que la CNPD a été saisie de façon informelle et qu'un avis formel sera demandé dans les meilleurs délais. La Ministre souligne l'opportunité de conserver toutes les données pendant six mois afin de les utiliser non seulement à des fins

de recherche, mais également à des fins de santé publique dans le contexte du traçage et de la détection des chaînes d'infection. Ces données sont traitées avec le même degré de confidentialité que les autres données de santé.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) souligne l'opportunité pour les personnes dont le test de dépistage s'avère négatif de jouir d'un droit d'opposition.

- La représentante du ministère de la Santé précise que le règlement (UE) 2016/679 précité prévoit la possibilité de restreindre sous certaines conditions les droits individuels pour des motifs d'intérêt public dans le domaine de la santé publique. Vu la finalité de santé publique du système d'information visé à l'article 9, paragraphe 1er, et la nécessité d'avoir un regard exhaustif sur le nombre de personnes infectées ou présumées infectées, il est en l'espèce dans l'intérêt collectif public de limiter le droit individuel des personnes à s'opposer au traitement de leurs données à caractère personnel dans ce système d'information. Une ligne directrice européenne a confirmé la possibilité de restreindre le droit d'opposition sous le respect de certaines garanties dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19.

- Dans l'attente de l'avis formel de la CNPD, Monsieur le Président-Rapporteur propose d'attirer l'attention de la CNPD sur ce point précis.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) renvoie au commentaire des articles accompagnant le projet de loi sous rubrique et qui indique qu'« *[e]u égard aux finalités du système d'information, la durée de conservation des données nominatives contenues dans le système est limitée à la durée de la gestion de la pandémie, augmentée d'une durée de six mois pour traiter d'éventuelles demandes de traitement de données provenant d'autorités de santé étrangères ou européennes ainsi que pour traiter d'éventuelles demandes liées à la recherche scientifique, historique ou à des fins statistiques.* » L'orateur souhaite savoir si les autorités sanitaires d'un pays étranger peuvent effectivement demander des données de santé luxembourgeoises et propose de prévoir une phrase sur la finalité d'un tel échange d'informations dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

- Madame la Ministre de la Santé confirme que les données luxembourgeoises sont partagées avec les autorités sanitaires d'autres pays européens dans l'intérêt d'une gestion efficace de la pandémie.

- Madame Viviane Reding (CSV) relève l'importance de respecter le principe consacré par le règlement (UE) 2016/679 précité, selon lequel les personnes concernées devraient pouvoir donner leur consentement en ce qui concerne certains domaines de la recherche scientifique. En outre, l'oratrice juge inopportun de transférer des données de santé aux autorités d'autres pays, et ceci d'autant plus que les États-Unis s'efforcent depuis des années d'obtenir les données de santé des citoyens européens. Elle redoute en effet qu'un transfert de ces données sensibles dans le cadre de la pandémie ne risque d'ouvrir une brèche.

- Madame la Ministre de la Santé précise à cet égard que les personnes participant à un projet de recherche doivent donner leur consentement.

Ad article 10

- Monsieur Léon Gloden (CSV) constate qu'il prévu, à l'article 10, paragraphe 1er, du projet de loi sous rubrique que les infractions commises par les personnes physiques aux dispositions des articles 3 et 4 sont punies d'une amende de 25 à 500 euros. Cette amende présente le caractère d'une peine de police. Or, les condamnations prononcées ne donnent pas lieu à une inscription au casier judiciaire. L'orateur se demande si cette disposition est compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

- Selon Madame la Ministre de la Justice, cette exception se justifie par le fait que les infractions en cause sont exceptionnelles et temporaires, et strictement liées au respect des mesures de lutte contre la pandémie de Covid-19. Ceci dit, elle se déclare disposée à reconsidérer cette question le cas échéant.

Ad article 12

- Monsieur Léon Gloden (CSV) constate que le nouvel article 5*bis*, paragraphe 2, de la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments prévoit que, sans préjudice des dispositions de la loi modifiée du 21 avril 1989 relative à la responsabilité civile du fait des produits défectueux, la responsabilité civile et administrative des acteurs y énumérés n'est pas engagée pour l'ensemble des conséquences résultant de la mise sur le marché et de l'usage du médicament ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché. L'orateur demande des précisions à cet égard.

- Madame la Ministre de la Santé précise que c'est la responsabilité civile de l'État qui est engagée pour l'ensemble des conséquences résultant de la mise sur le marché et de l'usage du médicament ne disposant pas d'autorisation de mise sur le marché. Le recours à cet article permet au ministre ayant la Santé dans ses attributions de mettre à la disposition de la population, et cela dans un délai relativement court, de nouveaux traitements pharmacologiques et immunologiques afin de soigner les cas graves de Covid-19, de soulager les symptômes liés à cette maladie, de prévenir la contamination et de limiter la propagation du virus SARS-CoV-2 dans la population.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

En guise d'introduction, Monsieur le Président-Rapporteur rappelle que la Commission de la Santé et des Sports a entendu la présentation du projet de loi sous rubrique lors de sa réunion du 2 juin 2020.

Par la suite, les membres des commissions parlementaires procèdent à un échange de vues sur les articles relevant plus particulièrement de la compétence de la Commission de la Justice.

Ad article 4

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) constate que l'article 4 du projet de loi sous rubrique prévoit que les officiers et les agents de la Police ou les agents de l'Administration des douanes et accises qui constatent une infraction aux fermetures de commerce, à l'interdiction de l'accueil du public et aux mesures de protection prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, peuvent procéder immédiatement à la fermeture administrative de l'entreprise commerciale ou artisanale en question, conformément aux dispositions de l'article 4, paragraphe 2. L'orateur s'interroge notamment sur l'opportunité de donner des pouvoirs aussi étendus aux agents verbalisateurs de la Police et de l'Administration des douanes et accises.

- Madame la Ministre de la Justice précise que les cas de figure qui entraînent une fermeture administrative d'un établissement ont été fixés suite à une discussion au sein du Conseil de gouvernement et notamment avec le ministre des Classes moyennes. Elle demande l'avis des commissions parlementaires sur cette question, sachant qu'il existe un risque réel d'abus sans la possibilité d'une fermeture administrative.

- Monsieur le Président-Rapporteur propose de prévoir au paragraphe 2 de l'article 4 qu'en cas de refus de l'exploitant de se conformer immédiatement aux dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, il sera procédé à la fermeture administrative de l'établissement.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) se déclare d'accord avec la possibilité d'une fermeture administrative, tout en soulignant qu'il s'agit d'une décision grave qui ne peut pas être prise sur place par un agent verbalisateur. Il faudrait plutôt prévoir la saisine d'un juge et procéder à la fermeture administrative sur base d'une ordonnance.

- Madame Carole Hartmann (DP) constate que la fermeture administrative est effectivement une décision des agents verbalisateurs. À l'article 4, il est prévu que l'amende est prononcée par le ministre ayant la Santé dans ses attributions. Si la fermeture est une sanction administrative, il faudrait faire valider la fermeture par une autorité administrative, en l'occurrence le ministre.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) constate que le projet de loi sous rubrique prévoit deux sortes de violations, à savoir les infractions commises par les acteurs du secteur de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés aux mesures prévues à l'article 2, paragraphe 3, points 1° et 6°, et les infractions qui devraient relever de la responsabilité des individus. Si par exemple un groupe de plus de quatre personnes souhaitant occuper une table déclare à l'exploitant de l'établissement que toutes les personnes relèvent du même foyer, alors que ce n'est pas le cas, il faudrait tenir responsable le client ayant fourni de fausses informations plutôt que l'exploitant.

- Madame la Ministre de la Santé rappelle que la question du nombre maximal de personnes par table est réglée au point 2° dont le non-respect n'est pas punissable. En effet, les sanctions s'appliquent uniquement aux points 1° et 6° qui relèvent de la seule responsabilité de l'exploitant. Les autres situations ne feront pas l'objet d'un contrôle. Dans un souci de clarté, la Ministre propose de préciser à l'article 4, paragraphe 1er, alinéa 1er, que l'amende administrative ne concerne que les infractions aux mesures de protection concernant les places assises et la fermeture obligatoire à minuit.

- Monsieur Laurent Mosar (CSV) constate que les points 2° à 5° du paragraphe 3 de l'article 2 sont donc à considérer comme de simples consignes à respecter et que le non-respect de ces dispositions n'est pas considéré comme une infraction. L'orateur peut marquer son accord avec cette façon de procéder, tout en soulignant les conséquences qu'elle risque d'avoir au niveau de la santé publique.

- Monsieur le Président-Rapporteur donne à considérer que les projets de loi 7606 et 7607 ont une validité d'un mois. S'il s'avère dans les semaines à venir que la décision de miser sur la responsabilité individuelle ne porte pas des fruits, il faudra reconsidérer la philosophie sous-tendant les projets de loi lors de leur prorogation.

- Madame la Ministre de la Santé souligne l'importance d'accompagner cette approche par des campagnes conséquentes afin de sensibiliser la population quant à l'importance de respecter les mesures préconisées, même si le non-respect de ces mesures n'est pas punissable.

*

Sur base de l'échange de vues mené sur les projets de loi 7606 et 7607, il est convenu de préparer des propositions d'amendement parlementaires qui seront diffusées aux membres de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice le 4 juin 2020 dans la soirée. Les amendements parlementaires seront finalisés lors de la réunion de la Commission de la Santé et des Sports prévue le 5 juin 2020 à 14.00 heures et seront envoyées au Conseil d'État à l'issue de cette réunion afin de permettre à la Haute Corporation de les prendre en compte lors de l'élaboration de son avis sur les projets de loi 7606 et 7607. Les membres de la Commission de la Justice sont invités à signaler leurs commentaires éventuels sur les propositions d'amendements parlementaires en amont de la réunion de la Commission de la Santé et des Sports du 5 juin 2020.

Monsieur le Président-Rapporteur propose de procéder à l'examen des avis du Conseil d'État lors d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice. Il rappelle que le vote sur les projets de loi 7606 et 7607 doit avoir lieu avant le 23 juin 2020. D'ici là, l'adoption d'amendements supplémentaires pourrait s'avérer nécessaire en fonction de l'évolution de la situation sanitaire.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

Le Président de la Commission de la Justice,
Charles Margue

11

Session ordinaire 2019-2020

PP/PG P.V. SASP 11

Commission de la Santé et des Sports

Procès-verbal de la réunion du 2 juin 2020

Ordre du jour :

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

   - Présentation du projet de loi
   - Désignation d'un rapporteur

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

   - Présentation du projet de loi
   - Désignation d'un rapporteur

3. Divers

*

Présents : M. Gilles Baum, M. Marc Baum, M. Mars Di Bartolomeo, M. Georges Engel, remplaçant Mme Francine Closener, M. Jeff Engelen, M. Gusty Graas, M. Claude Haagen, Mme Martine Hansen, remplaçant M. Georges Mischo, Jean-Marie Halsdorf, M. Marc Hansen, Mme Carole Hartmann, Mme Françoise Hetto-Gaasch, Mme Josée Lorsché, M. Marc Spautz, M. Claude Wiseler

M. Gilles Roth, observateur

Mme Paulette Lenert, Ministre de la Santé

M. Laurent Jomé, Mme Linda Schumacher, du Ministère de la Santé

Mme Laetitia Huiart, représentant la Direction de la santé

Mme Patricia Pommerell, de l'Administration parlementaire

Excusés : Mme Francine Closener, M. Georges Mischo

M. Sven Clement, observateur délégué

*

Présidence : M. Mars Di Bartolomeo, Président de la Commission

*

1. 7606 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures concernant les personnes physiques dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (COVID-19) et modifiant
1. la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
2. la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments

Présentation du projet de loi

Madame Paulette Lenert, Ministre de la Santé, présente le projet de loi sous rubrique. Pour le détail, il est renvoyé à l'exposé des motifs et au commentaire des articles accompagnant le projet de loi déposé.

En guise d'introduction, Madame la Ministre de la Santé précise que les mesures prévues par la loi en projet visent à éviter la propagation du Covid-19 qui est à l'origine de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal modifié du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19 et prorogé de trois mois par la loi du 24 mars 2020 portant prorogation de l'état de crise déclaré par le règlement grand-ducal du 18 mars 2020 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le Covid-19.

En effet, l'Organisation mondiale de la Santé (OMS) et le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies (ECDC) ont attiré l'attention sur la nécessité de continuer la lutte contre le Covid-19. Les mesures proposées permettront de continuer de procéder à la sortie graduelle du confinement, indispensable au bon fonctionnement de la société, alors que le risque de transmission du virus SARS-CoV-2 est toujours présent.

Le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies a émis des recommandations claires sur la mise en œuvre des mesures de déconfinement par les États membres de l'Union européenne. Ainsi, le déconfinement peut être lancé si les conditions suivantes sont réunies :

- une nette diminution du nombre de nouvelles infections,
- le renforcement et l'adaptation des capacités du système de santé,
- la mise en place d'un système de surveillance de l'évolution de la pandémie.

En outre, il est recommandé de procéder au déconfinement de façon graduelle afin de pouvoir mesurer l'impact des mesures prises et d'accompagner le déconfinement par un dépistage d'envergure et un système de traçage en vue d'identifier et d'interrompre les chaînes d'infection.

Selon la Ministre de la Santé, la stratégie de déconfinement luxembourgeoise correspond aux critères susmentionnés. Étant donné que les mesures de déconfinement ont produit des résultats positifs jusqu'à présent, le Gouvernement propose de procéder à un changement de paradigme en instaurant un régime basé sur la confiance et la responsabilité individuelle, tel que reflété dans le projet de loi sous rubrique et le projet de loi 7607 portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État (ci-après « *projet de loi 7607* »). Ainsi, les sanctions prévues à l'article 10 du projet de loi sous rubrique ne s'appliquent qu'aux infractions commises par les personnes physiques aux dispositions des articles 3 et 4, alors que le non-respect des dispositions de l'article 6 est désormais exempté de toute sanction. En outre, le projet de loi définit les grandes lignes des différentes activités autorisées dans le respect des mesures de distanciation sociale et des mesures de précaution sanitaire recommandées.

Par la suite, les membres de la Commission de la Santé et des Sports procèdent à un échange de vues sur les articles du projet de loi sous rubrique.

Ad article 1er

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) renvoie au commentaire de l'article 1er, selon lequel la loi en projet « *se propose de prévoir également des garanties qui entourent certaines mesures et d'éviter ainsi la survenance d'une menace sanitaire grave et réelle*. *Il convient de préciser qu'il y a une menace sanitaire réelle et grave mettant en péril la santé de tout ou partie de la population lorsque le nombre de personnes infectées au Covid-19 et corrélativement le nombre de personnes nécessitant des soins de santé en raison de problèmes liés à l'infection augmente tel que pour les patients atteints du Covid-19 et ceux atteints d'autres pathologies, le système de santé et en particulier les hôpitaux, n'arrive plus à garantir des soins de santé pour tous les patients, c'est-à-dire à prendre en charge tous les patients qui requièrent des traitements non susceptibles d'être reportés sans compromettre la santé, voire la vie des patients.* ». L'orateur s'interroge sur l'opportunité de voter le projet de loi sous rubrique sur la base d'une définition aussi restrictive. Se pose également la question de savoir quels paramètres et chiffres seront à la base de la décision de la Chambre des Députés sur une prorogation éventuelle de la loi future.

- Madame la Ministre de la Santé réplique que la stratégie de dépistage du Gouvernement et le traçage analogue effectué par la division de l'inspection sanitaire devraient permettre de procéder à une détection précoce d'une propagation du virus. Elle précise que ce sont notamment les modélisations élaborées par l'Université du Luxembourg qui sont à la base des décisions prises par le Gouvernement. Ces modélisations permettent de procéder à une appréciation différenciée de la situation. À titre d'exemple, l'infection de personnes âgées entraîne un plus grand nombre d'hospitalisations que l'infection de personnes plus jeunes. Le ministère de la Santé est alerté dès que la courbe des nouvelles infections diffère de la courbe prévue par les modélisations. Dans l'avenir, la Ministre se propose de saisir les membres de la Commission de la Santé et des Sports de façon

proactive afin de leur présenter tout développement inquiétant au niveau de l'évolution de la pandémie. En revanche, le Gouvernement juge peu pertinent de fixer une limite supérieure de nouvelles infections pour déclencher telle ou telle mesure. À titre d'exemple, la limite supérieure de 50 nouvelles infections par 100 000 habitants appliquée dans les Länder allemands semble trop élevée pour permettre un déconfinement en toute sécurité.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) propose de préciser dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports que les modélisations mentionnées par la Ministre seront à la base d'une éventuelle prorogation de la loi future et que ces modélisations seront mises à la disposition de la Chambre des Députés.

- Suite à une suggestion de Monsieur Claude Wiseler (CSV), il est convenu d'insérer le mot « *et* » entre les termes « *les personnes physiques* » et les termes « *visant à atténuer* », et ceci afin de clarifier que le cadre juridique créé par la loi en projet s'applique aux mesures qui concernent les personnes physiques et que ces mesures visent à atténuer ou à éviter la contagion et le risque de contagion du virus SARS-CoV-2.

Ad article 2, points 2° et 3°, et ad article 6

- Madame la Ministre de la Santé rappelle que le non-respect des mesures de mise en quarantaine et de mise en isolement visées à l'article 6 et définies à l'article 2, points 2° et 3°, est exempté de toute sanction. Elle précise que les personnes présumées infectées sont identifiées grâce au traçage effectué par la division de l'inspection sanitaire, alors que l'utilisation d'une application numérique de traçage semble peu utile au Luxembourg vu la petite taille du pays. Depuis le début de la pandémie, 22 pour cent des personnes identifiées grâce au traçage s'est révélé comme étant positif au virus SARS-CoV-2. Alors que la plupart des autres pays continuent à appliquer une durée de 14 jours pour la mise en quarantaine des personnes présumées infectées, cette durée est limitée à sept jours au Luxembourg, à condition que la personne concernée se soumette à un test de dépistage le cinquième jour et que le résultat de ce test soit négatif.

- Suite à une suggestion de Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP), il est décidé de remplacer la notion de « *personnes présumées infectées* » par l'expression « *personnes à haut risque d'être infectées* », et ceci afin d'éviter toute ressemblance avec la présomption applicable en matière pénale et d'inclure, dans la terminologie même, la notion de risque d'infection en raison d'une exposition dans un contexte donné avec une personne infectée par le virus.

Ad article 2, point 4°, et ad article 6

- Madame la Ministre de la Santé explique que la définition de l'expression « *personnes présumées infectées* », voire de « *personnes à haut risque d'être infectées* », est basée sur six critères visant à définir la notion d'« *exposition à haut risque* ». Ces critères sont basés sur les recommandations émises par le Centre européen de prévention

et de contrôle des maladies. Or, l'utilité d'une telle énumération semble limitée dans la mesure où la Direction de la santé doit de toute façon motiver sa décision de mettre une personne en quarantaine ou en isolement. Cette décision prend la forme d'une ordonnance délivrée par le directeur de la santé avec possibilité d'introduire un recours administratif auprès du ministre de la Santé. Jusqu'à présent, une seule personne a introduit un recours gracieux. À l'issue de la première phase, le service offert par la division de l'inspection sanitaire a été évalué et amélioré afin de mieux répondre aux besoins des personnes concernées. De manière générale, les personnes concernées font preuve de coopération et sont reconnaissantes d'être prises en charge par la Direction de la santé. Le ministère de la Santé s'efforce de résoudre tous les problèmes qui pourraient se présenter de façon non contentieuse et dans un contact direct avec les personnes concernées.

- Suite à une proposition de Monsieur Claude Wiseler (CSV), il est décidé de rassembler, sous la lettre a), les deux situations d'exposition visées aux lettres a) et d) du point 4°. En effet, ces situations sont très similaires, la seule différence étant que l'une vise le contact face-à-face et que l'autre vise le contact, sous les mêmes conditions de distance et de durée, sans protection, dans un environnement fermé. Madame la Ministre précise à cet égard que ces questions font l'objet de la conversation qui a lieu entre la division de l'inspection sanitaire et les personnes concernées.

- En réponse à une question soulevée par Monsieur Claude Wiseler (CSV), Madame la Ministre précise que le « *contact physique direct* » visé au point 4°, lettre b), pourrait avoir lieu lors d'un rapport sexuel, alors que le « *contact direct non protégé avec des sécrétions infectieuses* » visé au point 4°, lettre c), pourrait être un contact avec les gouttelettes évacuées par l'éternuement.

- Monsieur Jean-Marie Halsdorf (CSV) se demande s'il est possible de respecter à la lettre la durée de contact maximale de 15 minutes et la distance interpersonnelle de deux mètres visées à la lettre a). À cet égard, l'orateur s'enquiert des raisons qui ont amené le Gouvernement à fixer la distance interpersonnelle à respecter à deux mètres, alors que d'autres pays ont opté pour une distance de 1,5 mètre, voire d'un mètre.

- Madame la Ministre de la Santé précise que la durée de 15 minutes d'un contact étroit provient d'une recommandation émise par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies. La distance interpersonnelle recommandée s'élève à six pieds, ce qui correspond à 1,8 mètre. Dans un souci de précaution, le Gouvernement luxembourgeois a opté pour une distance interpersonnelle de deux mètres, notamment au vu du risque de transmission par aérosols. Lors d'un entretien avec la personne infectée, la division de l'inspection sanitaire s'efforce de reconstituer dans la mesure du possible les contacts étroits que la personne a eus sur base de ces valeurs approximatives. En fin de compte, il appartient à la personne concernée de décider si elle confie ou non toutes les informations demandées à la division de l'inspection sanitaire.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) souligne l'opportunité de définir la notion de « *masque* », voire l'expression « *sans port correct de masque* », et ceci dans un souci de sécurité juridique.

- En fin de compte, il est convenu de supprimer le terme « *correct* » utilisé à l'endroit de la lettre a). En effet, le port correct d'un masque, c'est-à-dire conformément aux lignes de conduite publiées à ce sujet par le ministère de la Santé, est implicite, de sorte que ce qualificatif est superfétatoire.

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) demande des précisions sur la lettre e) consacrée aux voyages en avion, notamment en ce qui concerne la notion de « *compagnon de voyage* ». Dans ce contexte, l'orateur souhaite savoir si le concept de sécurité appliqué par les compagnies aériennes luxembourgeoises a été élaboré par le ministère de la Mobilité et des Travaux publics ou par les compagnies aériennes elles-mêmes.

- Madame la Ministre de la Santé précise qu'il incombe à chaque organisateur de faire en sorte que les règles générales édictées par le Gouvernement soient respectées lors des activités relevant de sa responsabilité. En ce qui concerne les règles appliquées à bord d'un avion, il existe depuis le début de la crise des lignes directrices qui sont respectées par tous les pays européens.

- Dans ce contexte, Madame Josée Lorsché (déi gréng) se renseigne sur le concept de sécurité appliqué par les compagnies de taxi luxembourgeoises.

- Madame la Ministre de la Santé annonce son intention de fournir des informations supplémentaires sur ces questions lors d'une des prochaines réunions de la Commission de la Santé et des Sports.

- Suite à une suggestion de Monsieur Claude Wiseler (CSV), il est convenu de reformuler la lettre f) dans un souci de meilleure lisibilité.

- De manière générale, Madame la Ministre de la Santé rappelle que les lettres a) à f) sont des recommandations générales émises par le Centre européen de prévention et de contrôle des maladies et qu'il s'avère difficile d'utiliser un libellé plus précis. Se pose dès lors la question de l'opportunité de transférer ces critères dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports.

- Monsieur Gilles Roth (CSV) souligne l'importance de maintenir les critères dans le texte de loi, et ceci dans un souci de sécurité juridique. En effet, selon l'orateur, les mesures de mise en quarantaine et de mise en isolement constituent une restriction de la liberté individuelle, garantie par l'article 12 de la Constitution. S'il s'agit d'une décision administrative individuelle, la procédure administrative non contentieuse prévoit, à l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, qu'« *[u]n délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations* ». Or,

le projet de loi sous rubrique semble s'inspirer des dispositions de la loi modifiée du 21 novembre 1980 portant organisation de la Direction de la santé, qui ne semble pas être entièrement conforme à la procédure administrative non contentieuse. Il faudrait ainsi éviter que le directeur de la santé prenne une mesure visant à restreindre la liberté individuelle d'une personne sans lui donner l'occasion de présenter ses observations. En outre, l'orateur estime que la personne concernée par une mesure de mise en isolement ou en quarantaine sans raison légitime devrait pouvoir faire valoir son droit à une indemnisation sans introduire un recours contentieux. Une telle indemnisation s'avère particulièrement importante pour les travailleurs indépendants afin de compenser leur manque à gagner.

- Dans sa réponse, Madame la Ministre indique que la procédure mise en place est conforme aux dispositions de l'article 9 du règlement grand-ducal précité du 8 juin 1979, les personnes concernées ayant la possibilité de présenter leurs observations lors des conversations menées avec la division de l'inspection sanitaire.

- À cet égard, le représentant du ministère de la Santé renvoie à l'article 9 dudit règlement grand-ducal qui se lit comme suit : « *Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.*

  Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations. »

  Au vu de ce qui précède, le délai de huit jours pour présenter des observations ne doit donc pas être respecté s'il y a péril en la demeure.

Ad article 2, point 6°, et ad article 3

- Des précisions sont demandées sur la définition de la notion de « *rassemblement* ».

- Madame la Ministre de la Santé réplique que cette définition a été formulée de manière à éviter que des personnes qui se croisent par hasard en plein air tombent sous la restriction visée à l'article 3, paragraphe 1er, lettre b). Si un rassemblement de 20 personnes a lieu dans un lieu public où se trouve un nombre important d'autres personnes (par exemple dans un parc public), il est indiqué de respecter une distance par rapport à ces autres personnes.

Ad article 3

- Madame la Ministre de la Santé rappelle que les sanctions prévues à l'article 10 s'appliquent aux infractions commises par les personnes physiques aux dispositions de l'article 3. Étant donné que le rassemblement de personnes au domicile relève du droit commun, les forces de l'ordre ne sont pas autorisées à pénétrer au domicile d'une

personne pour constater d'éventuelles infractions aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1er, lettre b).

La Ministre souligne l'opportunité de maintenir la lettre b) à ce stade en raison de l'intensification des contacts sociaux à laquelle il faut s'attendre pendant la troisième phase du déconfinement. Elle donne à considérer que cette disposition est relativement permissive par rapport à d'autres pays qui continuent à appliquer des règles plus contraignantes.

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) donne à considérer que les dispositions de l'article 3, paragraphe 2, sont susceptibles d'avoir des répercussions sur le fonctionnement de la Chambre des Députés dans la mesure où le port du masque est obligatoire à tout moment pour les députés, les membres du Gouvernement et les agents participant aux réunions lorsqu'ils ne sont pas assis. De même, les dispositions du projet de loi 7607 risquent d'avoir des répercussions sur le fonctionnement du bar des députés.

- Suite à une suggestion de Monsieur Claude Wiseler (CSV), il est convenu de reformuler la troisième phrase du paragraphe 2 afin de clarifier que l'obligation d'être assis ne s'applique pas aux personnes qui célèbrent un culte ou qui exécutent une prestation artistique ou sportive, ce pendant la durée de la célébration du culte ou de l'exécution de la prestation. Cette précision est apportée par analogie à celle insérée dans le paragraphe 4 de l'article 4.

- À cet égard, Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP) suggère de prévoir dans la section « *commentaire des articles* » du rapport de la Commission de la Santé et des Sports une définition des notions d'« *acteurs cultuels, culturels et sportifs* » moyennant une énumération non limitative d'exemples.

- En réponse à une question de Monsieur Marc Hansen (déi gréng), Madame la Ministre confirme qu'il n'est pas prévu d'imposer une limite supérieure de participants aux rassemblements accueillant plus de 20 personnes. En effet, le Gouvernement préfère miser sur la responsabilité des organisateurs et adopter une approche différenciée en fonction des locaux et des moyens disponibles.

- Monsieur Marc Spautz (CSV) estime qu'il y a un manque de cohérence entre la séparation des flux appliquée dans les établissements scolaires et la réglementation moins restrictive à laquelle sont soumises les activités sportives.

- Madame la Ministre de la Santé réplique que les fédérations sportives ont élaboré des concepts très détaillés visant à respecter les consignes de sécurité sanitaire édictées par le Gouvernement, alors que la réouverture des établissements scolaires a dû être planifiée bien à l'avance selon une approche basée sur la prudence.

- Dans ce contexte, Madame Françoise Hetto-Gaasch (CSV) renvoie au risque de mélanger les enfants et les jeunes lors des activités sportives, d'où la question de savoir si la répartition des élèves de l'enseignement

primaire et secondaire dans différents groupes restreints était effectivement nécessaire.

- Madame Françoise Hetto-Gaasch (CSV) se renseigne encore sur la possibilité d'organiser une fête de famille dans un restaurant ou une réception dans une salle de fête communale.

- Madame la Ministre réplique qu'un acteur du secteur d'activités de l'hôtellerie, de la restauration et des cafés (HORECA) est autorisé à accueillir une fête de famille dans le respect des dispositions du projet de loi 7607 et des recommandations émises par la Fédération Nationale des Hôteliers, Restaurateurs et Cafetiers du Grand-Duché de Luxembourg (Horesca). Une réception debout n'est pas autorisée à ce stade.

- Monsieur Georges Engel (LSAP) apporte son soutien à la philosophie qui sous-tend le projet de loi sous rubrique et qui mise sur la responsabilité de la population et des organisateurs d'événements publics. En outre, l'orateur se renseigne sur la possibilité pour un traiteur de louer une salle privée et d'y organiser un événement selon les règles applicables au secteur de l'HORECA.

- Madame la Ministre précise qu'une personne privée n'est pas autorisée à louer une salle pour y organiser une fête privée, contrairement à un organisateur professionnel du secteur de l'HORECA, à condition qu'il respecte les dispositions du projet de loi 7607.

Article 4

- Madame la Ministre de la Santé rappelle que les sanctions prévues à l'article 10 s'appliquent aux infractions commises par les personnes physiques aux dispositions de l'article 4.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) se demande si l'article 4, paragraphe 2, du projet de loi sous rubrique n'est pas en contradiction avec l'article 2, paragraphe 3, du projet de loi 7607 dans la mesure où cette disposition est plus contraignante que les dispositions concernant les établissements de l'HORECA.

- En fin de compte, il est convenu de préciser au paragraphe 2 qu'une disposition sectorielle peut être différente sans qu'elle ne soit nécessairement plus contraignante. En effet, il existe différentes situations en pratique et un établissement peut par exemple préconiser d'installer des panneaux protecteurs en verre ou en plexiglas à des endroits où la distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée, de sorte que le port du masque n'est plus obligatoire.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) se demande encore si l'article 4, paragraphe 2, n'est pas en contradiction avec l'article 3, paragraphe 1er, du projet de loi sous rubrique. En effet, si une personne invite six autres personnes dans son domicile sans pouvoir garantir une distance interpersonnelle de deux mètres lorsque les personnes sont assises à table, toutes les personnes devraient porter un masque pendant le

repas. Par conséquent, l'orateur propose de prévoir une dérogation pour le domicile.

- Monsieur Jeff Engelen (ADR) se demande comment peut être contrôlé le respect des dispositions de l'article 4, paragraphe 2, alors que les forces de l'ordre ne sont pas autorisées à pénétrer au domicile d'une personne pour constater d'éventuelles infractions.

- Madame la Ministre se dit réticente à prévoir une dérogation qui risquerait de compromettre les efforts visant à sensibiliser la population quant à l'importance de respecter les gestes barrières. Les modélisations se basent sur l'hypothèse que 70% des personnes ne respectent pas les gestes barrières, lorsqu'elles invitent des personnes vivant dans un autre foyer à domicile, alors que le risque inhérent à ces situations est particulièrement élevé. La Ministre a l'intention de mener, pendant l'été, des campagnes de sensibilisation à cette fin.

Ad article 5

- Monsieur Claude Wiseler (CSV) remet en cause l'obligation pour les personnes infectées ou présumées infectées de renseigner le médecin de la Direction de la santé sur leur état de santé et sur leurs contacts physiques directs ou indirects avec des tiers. L'orateur considère cette obligation comme une ingérence dans la vie privée qui risque de s'avérer plus contraignante que l'utilisation d'une application de traçage numérique.

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) souligne l'importance que le non-respect des dispositions de l'article 5 soit effectivement non punissable.

- Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP) rappelle que l'article 5 reflète une approche de santé publique plutôt qu'une approche punitive et donne à considérer que les informations fournies au médecin de la Direction de la santé relèvent du secret médical.

- Madame la Ministre estime que le service personnalisé offert par la division de l'inspection sanitaire est plus efficace que toute application de traçage numérique et permet en outre de sensibiliser les personnes concernées quant à l'importance de respecter les gestes barrières. Elle rassure que les personnes concernées ne sont pas obligées de fournir des informations considérées comme confidentielles. Étant donné que le non-respect des dispositions de l'article 5 est non punissable, la coopération avec la division de l'inspection sanitaire peut être considérée dans une certaine mesure comme volontaire. En ce qui concerne l'application de traçage numérique, le Gouvernement ne s'opposera pas à une solution qui pourrait être trouvée au niveau européen.

- En réponse à une question de Madame Françoise Hetto-Gaasch (CSV), Madame la Ministre précise que les laboratoires sont obligés de communiquer les résultats des tests de dépistage à la Direction de la santé. Sur cette base, la personne infectée est contactée par la division de l'inspection sanitaire pour la renseigner sur son état de santé et ses contacts étroits.

- Madame Josée Lorsché (déi gréng) demande des renseignements sur le traitement et la durée de conservation des données collectées lors du traçage.

- La représentante de la Direction de la santé précise que les personnes contactées sont enregistrées dans le système informatique visé à l'article 9. Les agents qui identifient les personnes avec lesquelles une personne infectée a eu un contact étroit ont seulement accès aux données de la personne infectée. Une équipe séparée, qui a seulement accès à la partie « *contacts* », appelle les personnes de contact de la personne infectée. Seuls les agents en charge de la gestion du registre ont accès à l'ensemble des données. La division de l'inspection sanitaire doit enregistrer les données des personnes de contact de la personne infectée afin de pouvoir contacter ces personnes et leur envoyer des recommandations et une ordonnance de test. En outre, le résultat du test de dépistage est enregistré en vue de mesurer l'efficacité de la mesure. Afin de protéger la vie privée des personnes concernées, la division de l'inspection sanitaire se renseigne sur la période la plus courte possible, à savoir les contacts sur les 48 heures avant l'apparition des premiers symptômes. Il est proposé de fixer la durée de conservation des données à six mois.

Ad article 6

- Monsieur Marc Baum (déi Lénk) constate que la mise en isolement visée à l'article 6, paragraphe 1er, point 2°, est décidée pour une durée de deux semaines renouvelable au maximum deux fois et souligne la nécessité d'assortir ce renouvellement de critères précis.

- Il est alors décidé de préciser qu'une éventuelle prolongation d'une mesure d'isolement ne peut se faire qu'au cas où la personne est toujours infectée par le virus au bout de la période de 14 jours.

Ad article 8

- Monsieur Mars Di Bartolomeo (LSAP) constate que l'article 8 prévoit l'information du Gouvernement des mesures prises par le directeur de la santé en application de l'article 7. L'orateur rappelle qu'à partir du 25 juin 2020, la responsabilité pour les mesures liées à la gestion de la pandémie de Covid-19 incombera au pouvoir législatif, d'où l'opportunité de prévoir également l'information de la Chambre des Députés.

- En fin de compte, il est proposé de substituer le Gouvernement par la Chambre des Députés, le Gouvernement étant implicitement informé des mesures prises par la Direction de la santé par le biais du ministre de la Santé.

Ad article 10

- Suite à une suggestion de Madame Carole Hartmann (DP), il est convenu d'aligner le point de départ du délai mentionné au paragraphe 7 au contexte de la loi en projet et non à l'état de crise, alors que les

dispositions prévues au présent article s'appliquent tant que la présente loi est d'application.

Ad article 11

- Madame la Ministre de la Santé souligne l'importance de modifier la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments afin de permettre aux structures d'hébergement pour personnes âgées et aux réseaux de soins de délivrer des médicaments. Alors que cette mesure s'avère particulièrement importante en cas de pandémie, il est prévu de l'inscrire également dans la durée[1].

Désignation d'un rapporteur

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports, Monsieur Mars Di Bartolomeo, est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

*

La Commission de la Santé et des Sports continuera ses travaux sur le projet de loi sous rubrique lors d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice prévue le 3 juin 2020 à 16.00 heures et lors d'une réunion de la Commission de la Santé et des Sports prévue le 5 juin 2020 à 14.00 heures.

Il est convenu de préparer des propositions d'amendement sur base de l'échange de vues mené lors de la présente réunion qui seront diffusées en amont de la réunion jointe susmentionnée. L'opportunité est soulignée de saisir le Conseil d'État des amendements parlementaires avant que celui-ci ne rende son avis sur le projet de loi sous rubrique.

2. 7607 Projet de loi portant introduction d'une série de mesures à l'égard des activités économiques et accueillant un public dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) et dérogeant à certaines dispositions de la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État

Présentation du projet de loi

Madame Paulette Lenert, Ministre de la Santé, présente le projet de loi sous rubrique. Pour le détail, il est renvoyé à l'exposé des motifs et au commentaire des articles accompagnant le projet de loi déposé.

La Ministre de la Santé précise que la loi en projet propose un changement de paradigme en autorisant à nouveau toutes les activités économiques et accueillant un public, à quelques exceptions près. Les sanctions prévues à l'article 4 ne s'appliquent qu'aux infractions aux mesures prévues à l'article 2,

[1] *Cf.* le projet de loi n°7383 modifiant :
1° l'ordonnance royale grand-ducale modifiée du 12 octobre 1841 portant organisation du service médical ;
2° la loi modifiée du 4 août 1975 concernant la fabrication et l'importation des médicaments ;
3° la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ;
4° la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments ;
5° la loi modifiée du 16 janvier 1990 relative aux dispositifs médicaux ;
6° la loi modifiée du 31 juillet 1991 déterminant les conditions d'autorisation d'exercer la profession de pharmacien ;
7° la loi modifiée du 6 janvier 1995 relative à la distribution en gros des médicaments.

paragraphe 3, points 1° et 6°. Contrairement à l'Allemagne, les acteurs de l'HORECA ne sont pas obligés de tenir un registre de leurs clients. Il est proposé que la fermeture des établissements de l'HORECA ait obligatoirement lieu au plus tard à minuit afin de leur permettre d'effectuer trois services pendant la soirée, tout en signalant que le retour à la normalité n'est pas encore complet.

Faute de temps, il est convenu de se pencher sur le projet de loi sous rubrique lors d'une prochaine réunion de la Commission de la Santé et des Sports.

Désignation d'un rapporteur

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports, Monsieur Mars Di Bartolomeo, est nommé rapporteur du projet de loi sous rubrique.

*

La Commission de la Santé et des Sports continuera ses travaux sur le projet de loi sous rubrique lors d'une réunion jointe de la Commission de la Santé et des Sports et de la Commission de la Justice prévue le 3 juin 2020 à 16.00 heures et lors d'une réunion de la Commission de la Santé et des Sports prévue le 5 juin 2020 à 14.00 heures.

L'opportunité est soulignée de saisir le Conseil d'État d'éventuels amendements parlementaires avant que celui-ci ne rende son avis sur le projet de loi sous rubrique.

3. Divers

Aucun point divers n'est abordé.

Le Secrétaire-administrateur,
Patricia Pommerell

Le Président de la Commission de la Santé et des Sports,
Mars Di Bartolomeo

Document écrit de dépot

I-2019-O-A-5880-01 (n°3224)

CHAMBRE DES DÉPUTÉS
GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

1

MOTION

Report de l'heure de fermeture légale des restaurants, bars et autres établissements similaires

Luxembourg, le 22 juin 2020
Dépôt: Laurent Mosar
Groupe politique CSV

P2 7607

La Chambre des Députés,

Considérant qu'il est indéniable que parmi les secteurs les plus touchés par la crise sanitaire des derniers mois, il y a lieu de compter le secteur HORESCA,

Que dans l'attente de l'annonce d'une réouverture, le secteur a tout mis en œuvre pour que ses ressortissants puissent à nouveau accueillir leurs clients dans les meilleures conditions sanitaires possibles,

Rappelant à cet égard que les restaurants, bars, cafés et autres salons de consommation n'ont été autorisés à ouvrir leurs terrasses qu'à partir du 27 mai, voire les salles situées qu'à partir du 29 mai dernier,

Que le chiffre d'affaires des exploitants des établissements en question reste bien en-deçà des niveaux d'avant-crise,

Saluant dans ce contexte les diverses aides et initiatives étatiques et locales, mais également les actions de solidarité privées visant à soutenir les acteurs en question qzu agissent chacune comme une pièce d'un puzzle en vue d'un retour progressif à la normale,

Saluant dans ce même contexte que les prescriptions applicables aux établissements en question ont été assouplies par règlement grand-ducal du 10 juin 2020, alors que la majorité gouvernementale à la Chambre des Députés était restée en retrait par rapport à cette décision gouvernementale dans le cadre de ses amendements au projet de loi n°7607 du 8 juin 2020,

Que malgré ses « progrès », le projet de loi n°7607 dans sa dernière mouture continue à prescrire la fermeture à minuit des établissements précités, sans pour autant fournir les motivations sanitaires à la base de cette décision,

Que pour être acceptées par la population, les décisions des autorités publiques doivent être compréhensibles et sensées,

23, rue du Marché-aux-Herbes | L-1728 Luxembourg
Tél.: (+352) 466 966-1 | Fax: (+352) 22 02 30

Notant que les décisions récentes manquent malheureusement souvent de cohérence,

Convaincu au demeurant de l'importance qu'il convient d'accorder aux gestes barrière,

Rappelant dans ce contexte que parmi les règles actuellement prévues, le port du masque reste obligatoire pour le client des établissements susmentionnés qui n'est pas assis à table,

Invite le Gouvernement

à reporter dès à présent l'heure de fermeture légale des établissements précités de minuit à 1 heure du matin, ce qui constituerait un symbole fort à l'approche de notre fête nationale et viendrait en soutien au secteur de l'HORESCA,

à rappeler aux citoyens l'importance des gestes barrière et la responsabilité propre de tout un chacun.

L. MOSAR

Serge Wilmes

Gast Gibéryen

David Wagner

Marc Goergen

Document écrit de dépot

1-2019-0-V-5881-01 (n°3226)

Dépôt : Josée Lorsché
XXX

Luxembourg, le 22 juin 2020

2

MOTION

Projets de loi 7606 et 7607 portant introduction d'une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19)

La Chambre des Député-e-s,

- considérant que face à l'apparition du coronavirus SARS-CoV-2 (Covid-19) et la déclaration de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) d'une « urgence sanitaire mondiale », le Gouvernement luxembourgeois avait déclaré l'état de crise le 18 mars 2020 en invoquant l'article 32, paragraphe 4, de la Constitution luxembourgeoise ;
- vu que l'état de crise fut prorogé par la Chambre des Député-e-s pour une durée de trois mois par la loi du 24 mars 2020 ;
- considérant que l'état de crise prendra fin le 24 juin 2020 à minuit, et que par la suite l'Exécutif ne pourra plus prendre des mesures d'urgence par voie réglementaire ;
- considérant que les règlements grand-ducaux pris en vertu de l'état de crise deviendront dès lors caducs ;
- reconnaissant la nécessité d'introduire une série de mesures dans le cadre de la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) par le biais des projets de loi 7606 et 7607 ;

- considérant que toute mesure prise dans la lutte contre le virus SARS-CoV-2 (Covid-19) doit tenir compte de l'évolution sanitaire et des connaissances scientifiques et médicales liées à la pandémie ;

invite le Gouvernement

- à mettre en place, dans un délai de deux semaines, un dispositif d'évaluation régulière des mesures introduites par les projets de loi 7606 et 7607 ;

- à collaborer de façon systématique avec la Chambre des Députés en vue de mettre en œuvre toutes les modifications de lois qui pourraient s'imposer en fonction de l'évolution de la pandémie du Covid-19 au Grand-Duché du Luxembourg.

Signatures :

Josée Lorsché

Gilles Baum

Marc Baum

Sven CLEMENT

7607

JOURNAL OFFICIEL

DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

MÉMORIAL A

N° 525 du 24 juin 2020

Loi du 24 juin 2020 portant introduction d'une série de mesures concernant les activités sportives, les activités culturelles ainsi que les établissements recevant du public, dans le cadre de la lutte contre la pandémie Covid-19.

Nous Henri, Grand-Duc de Luxembourg, Duc de Nassau,

Notre Conseil d'État entendu ;

De l'assentiment de la Chambre des Députés ;

Vu la décision de la Chambre des Députés du 22 juin 2020 et celle du Conseil d'État du 24 juin 2020 portant qu'il n'y a pas lieu à second vote ;

Avons ordonné et ordonnons :

Chapitre 1er - Activités économiques et accueillant un public

Art.1er.

(1) Les contacts physiques dans le cadre d'activités sportives sont interdits, sauf pour les sportifs d'élite déterminés en application de l'article 13 de la loi modifiée du 3 août 2005 concernant le sport, sur proposition du Comité olympique et sportif luxembourgeois.

L'exception visée à l'alinéa 1er s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportlycée, hormis les compétitions.

(2) Les contacts physiques dans le cadre d'activités culturelles sont interdits, sauf pour les acteurs professionnels de théâtre et de film ainsi que pour les danseurs professionnels, sous réserve du respect des règles de prévention dans le cadre de la lutte contre la pandémie de Covid-19 à fixer par règlement grand-ducal qui peut imposer des règles sanitaires, de dépistage, de distanciation et de désinfection.

(3) Les restaurants, débits de boissons, salles de restauration des établissements d'hébergement, salons de consommation, cantines et tout autre lieu de restauration occasionnelle sont soumis au respect des conditions suivantes :

1° ne sont admises que des places assises ;
2° chaque table n'accueille qu'un nombre maximal de dix personnes sauf si les personnes relèvent du même foyer ;
3° les tables placées côte à côte sont séparées d'une distance d'au moins 1,5 mètres ou, en cas de distance inférieure, par une barrière ou une séparation physique permettant de limiter le risque d'infection. Ces mesures de distance et de séparation ne s'appliquent pas aux tables qui ne se trouvent pas côte à côte ;
4° le port d'un masque de protection ou tout autre dispositif permettant de recouvrir le nez et la bouche d'une personne physique, ci-après le « masque », est obligatoire pour le client lorsqu'il n'est pas assis à table ;
5° le port du masque est obligatoire pour le personnel en contact direct avec le client ;
6° la fermeture a obligatoirement lieu au plus tard à minuit sans dérogation possible.

L'alinéa 1er s'applique à l'intérieur des établissements et sur leurs terrasses.

(4) Sont fermées les discothèques.

(5) Les foires et salons sont interdits, sauf s'ils sont organisés en plein air.

Des foires et salons peuvent être organisés en plein air. Le port du masque est obligatoire à tout moment pour les exposants et pour les visiteurs lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être respectée. La distance de deux mètres ne s'applique pas entre personnes qui relèvent du même foyer.

Les dispositions de l'alinéa 2 sont applicables aux marchés.

(6) Dans les établissements dans lesquels sont proposées des activités pour favoriser le bien-être des personnes, les installations pour prendre des bains de chaleur ne peuvent être occupées que par une seule personne ou par plusieurs personnes qui font partie du même foyer.

(7) Dans les établissements proposant des activités de jeux à l'intérieur, le port du masque est obligatoire pour toute personne à partir de six ans.

Art. 2.

Des mesures de désinfection des moyens collectifs de transport de personnes et des moyens de transport de marchandises en vue de lutter contre la pandémie Covid-19, les moyens à mettre en œuvre et leur fréquence sont fixés par règlement grand-ducal.

Chapitre 2 - Sanctions

Art. 3.

(1) Les infractions aux mesures de protection prévues à l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°, commises par les commerçants, artisans, gérants ou autres personnes responsables des activités y visées sont punies d'une amende administrative d'un montant maximum de 4 000 euros. En cas de nouvelle commission d'une infraction, le montant maximum est porté au double.

Les infractions à la loi sont constatées par les agents et officiers de police administrative de la Police grand-ducale et par les agents de l'Administration des douanes et accises à partir du grade de brigadier principal. La constatation fait l'objet d'un rapport mentionnant le nom du fonctionnaire qui y a procédé, le jour et l'heure du constat, les nom, prénom et adresse de la personne ou des personnes ayant commis l'infraction, ainsi que toutes autres déclarations que ces personnes désirent faire acter.

Copie en est remise à la personne ayant commis l'infraction visée à l'alinéa 1er. Cette personne a accès au dossier et est mise à même de présenter ses observations écrites dans un délai de deux semaines à partir de la remise de la copie précitée. L'amende est prononcée par le ministre.

L'Administration de l'enregistrement, des domaines et de la TVA est chargée du recouvrement des amendes administratives prononcées par le ministre. Le recouvrement est poursuivi comme en matière d'enregistrement.

(2) Les fonctionnaires qui constatent une infraction adressent au responsable de l'établissement concerné une injonction au respect des dispositions de l'article 1er, paragraphe 3, points 1° et 6°. Cette injonction, de même que l'accord ou le refus du responsable de l'établissement de se conformer à la loi sont mentionnés au rapport. En cas de refus de se conformer, le ministre peut procéder à la fermeture administrative de l'établissement concerné. La mesure de fermeture administrative est levée de plein droit lorsque les dispositions relatives à l'interdiction de l'activité économique concernée, applicables en vertu de la présente loi, cessent leur effet.

(3) Contre toute amende prononcée en vertu du présent article, un recours est ouvert devant le tribunal administratif qui statue comme juge du fond.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(4) Contre toute mesure de fermeture administrative prévue au paragraphe 2 du présent article, un recours en annulation est ouvert devant le tribunal administratif.

Ce recours doit être introduit dans un délai de trois jours à partir de la notification à personne ou de la remise directe à la personne.

Le tribunal administratif statue d'urgence et en tout cas dans les cinq jours de l'introduction de la requête.

(5) Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, il ne peut y avoir plus d'un mémoire de la part de chaque partie, y compris la requête introductive. La décision du tribunal administratif n'est pas susceptible d'appel. La partie requérante peut se faire assister ou représenter devant

le tribunal administratif conformément à l'article 106, paragraphes 1er et 2, du Nouveau Code de procédure civile

Chapitre 3 - Disposition dérogatoire

Art. 4.

Par dérogation à la loi du 16 juin 2017 sur l'organisation du Conseil d'État, les décisions et avis du Conseil d'État sont adoptés par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Les membres du Conseil d'État sont réputés présents pour le calcul du quorum lorsqu'ils participent aux séances plénières par voie de correspondance électronique ou par tout autre moyen de télécommunication.

Chapitre 4 - Dispositions finales

Art. 5.

La présente loi entre en vigueur le jour après celui de sa publication au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour une durée d'un mois.

Mandons et ordonnons que la présente loi soit insérée au Journal officiel du Grand-Duché de Luxembourg pour être exécutée et observée par tous ceux que la chose concerne.

La Ministre de la Santé,
Paulette Lenert

La Ministre de la Justice,
Sam Tanson

Cabasson, le 24 juin 2020.
Henri

Doc. parl. 7607 ; sess. ord. 2019-2020.