



## 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<sup>1</sup>.

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 1<sup>er</sup> ancien**

---

<sup>1</sup> 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 1<sup>er</sup> ancien et à la renumérotation des articles subséquents.

### **Article 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>.

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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> tel que proposé par le Conseil d'État.

Finalement, il est décidé d'amender le paragraphe 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>. 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<sup>o</sup> et 2<sup>o</sup> du paragraphe 1<sup>er</sup>.

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 ordonnances du président du tribunal d'arrondissement ou de son délégué est provisoirement exécutoire. Elle sont est communiquées au procureur d'État et notifiées 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 1<sup>er</sup>. 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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>, alinéa 2, point 4<sup>o</sup>, 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 débiter 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 1<sup>er</sup>**

Le Conseil d'État constate que l'article 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>*

Le paragraphe 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> s'applique également aux activités sportives prévues aux articles 8 et 9 de la loi modifiée du 21 juillet 2012 portant création du Sportslycée, hormis les compétitions. »*

Le dernier alinéa du paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> s'applique à l'intérieur des établissements et sur leurs terrasses. »*

Le Conseil d'État propose d'insérer au point 4° de l'alinéa 1<sup>er</sup> 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)<sup>2</sup>*

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)<sup>3</sup>*

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 1<sup>er</sup>, 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

---

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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 1<sup>er</sup>, 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)<sup>4</sup>*

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)<sup>5</sup>*

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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup> 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 1<sup>er</sup>, 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-

---

<sup>4</sup> Il devrait s'agir du paragraphe 5 (6 selon le Conseil d'État).

<sup>5</sup> Il devrait s'agir du paragraphe 6 (7 selon le Conseil d'État).

Duc<sup>6</sup>. Dès lors, le Conseil d'État doit s'opposer formellement à l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup>, 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 1<sup>er</sup> 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

---

<sup>6</sup> 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 1<sup>er</sup> 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<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup>. 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