

N° 7622<sup>4</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2019-2020

**PROJET DE LOI**

- 1° portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ;
- 2° 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 ;
- 3° abrogeant
- 1) la 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 ;
  - 2) la loi du 24 juin 2020 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

\* \* \*

## SOMMAIRE:

	<i>page</i>
1) Avis de la Commission nationale pour la protection des données (8.7.2020) .....	2
2) Avis de la Cour Supérieure de Justice (9.7.2020).....	3
3) Avis de la Cour Administrative	
– Dépêche du Président de la Cour Administrative au Ministre de la Justice (8.7.2020).....	4
4) Avis de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg (10.7.2020).....	4
5) Avis du Tribunal Administratif	
– Dépêche du Président du Tribunal Administratif au Ministre de la Justice (7.7.2020).....	7
6) Avis du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg	
– Dépêche du Président du Tribunal d'Arrondissement de Luxembourg à la Conseillère de Gouvernement 1ère classe (7.7.2019).....	11

\*

## AVIS DE LA COMMISSION NATIONALE POUR LA PROTECTION DES DONNEES

(8.7.2020)

Conformément à l'article 57, paragraphe 1<sup>er</sup>, lettre (c) du règlement n° 2016/679 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 « le RGPD »), auquel se réfère l'article 7 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2018 portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et du régime général sur la protection des données, la Commission nationale pour la protection des données (ci-après désignée « la Commission nationale » ou « la CNPD ») « *conseille, conformément au droit de l'État membre, le parlement national, le gouvernement et d'autres institutions et organismes au sujet des mesures législatives et administratives relatives à la protection des droits et libertés des personnes physiques à l'égard du traitement* ».

En date du 7 juillet 2020, Madame la Ministre de la Santé a saisi la Commission nationale à se prononcer sur le projet de loi n°7622 1° portant introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19 ; 2° 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 ; 3° abrogeant 1) la 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; 2) la loi du 24 Juin 2020 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 (ci-après : « le projet de loi n°7622 »).

Il ressort de l'exposé des motifs qu'afin de faciliter la lisibilité des mesures de lutte contre la pandémie Covid-19, le présent projet de loi vise à fusionner en un seul texte de loi, d'un côté la 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, et d'un autre côté la loi du 24 juin 2020 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 (ci-après : « la loi du 24 juin 2020 »).

La CNPD renvoie dans ce contexte à ses avis n°13/2020 du 8 juin 2020 et n°14/2020 du 16 juin 2020 relatifs au projet de loi n°7606 devenu la loi du 24 juin 2020 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. Elle salue que la majorité de ses remarques y émises a été prise en compte par les auteurs du projet de loi n°7606.

Elle constate que les auteurs du projet de loi n°7622 sous examen ont repris quasi l'intégralité des dispositions en matière de protection des données prévues par la loi du 24 juin 2020. En effet, l'article 5 du projet de loi n°7622 reprend en majeure partie les dispositions de l'article 4 de la loi du 24 juin 2020 concernant le traçage des contacts, tandis que l'article 10 dudit projet de loi reprend les dispositions de l'article 8 de la loi du 24 juin 2020 sur la création d'un système d'information par le directeur de la santé.

Les articles 5 paragraphe (1) et 10 paragraphe (3) du projet de loi n°7622 font l'objet de rajouts en ce sens qu'à côté du directeur de la santé ou son délégué, les fonctionnaires ou employés désignés à cet effet par ledit directeur sont autorisés dans le cadre du traçage des contacts de traiter les données des personnes infectées ou à haut risque d'être infectées, respectivement d'accéder à leurs données contenues dans le système d'information précité.

Il ressort du commentaire de l'article 10 du projet de loi n°7622 qu'en raison de l'augmentation des nouvelles infections ces derniers jours et corrélativement de la charge de travail de l'équipe du traçage de contacts de la direction de la santé, ainsi que le manque « *de médecins et professionnels de santé en nombre suffisant pour effectuer ces travaux, il est proposé de donner la possibilité au directeur de la santé de recourir, pour l'exécution de ces tâches, également à des fonctionnaires ou employés désignés par lui à cet effet.* »

Il est par ailleurs précisé à l'article 10 paragraphe (3) du projet de loi sous avis que tous ceux qui peuvent accéder au système d'information, donc aussi les fonctionnaires ou employés désignés à cet effet par le directeur de la santé, sont soumis au secret professionnel et que les dispositions prévues à l'article 458 du code pénal sont applicables. Sous ces conditions restrictives, que donc le non-respect du secret professionnel dans ce contexte est soumis aux sanctions pénales prévues à l'article 458 du code pénal, la CNPD estime que les accès supplémentaires au système d'information apparaissent légitimes.

Ainsi décidé à Esch-sur-Alzette en date du 8 juillet 2020.

*La Commission nationale pour la protection des données*

Tine A. LARSEN  
*Présidente*

Thierry LALLEMANG  
*Commissaire*

Christophe BUSCHMANN  
*Commissaire*

Marc LEMMER  
*Commissaire*

\*

**AVIS DE LA COUR SUPERIEURE DE JUSTICE**

(9.7.2020)

Dans le présent avis, la Cour supérieure de justice se limitera à analyser l'article 8 du susdit projet de loi.

Les dispositions relatives à l'appel contre les ordonnances du président du tribunal d'arrondissement sont maintenues. Au regard de la disposition de l'article 8, paragraphe 2, alinéa 1, aux termes duquel le président du tribunal d'arrondissement peut, à tout moment, prendre une nouvelle ordonnance, la question de l'utilité d'une procédure d'appel se pose. La Cour renvoie à ce sujet également à l'avis complémentaire du Conseil d'Etat du 19 juin 2020.

Si les dispositions relatives à la saisine par lettre recommandée du président du tribunal d'arrondissement et du président de la chambre de la Cour d'appel siégeant en matière civile ne figurent plus dans le projet de loi, tel n'est pas le cas des dispositions relatives à la saisine par télécopie. Or, le recours à la télécopie comme mode d'introduction des recours s'avère, au regard des délais de procédure très brefs et du fait que le télécopieur n'est, en dehors des heures de service, accessible ni au magistrat appelé à statuer, ni au greffier, inapproprié. Le président du tribunal d'arrondissement et le président de la chambre de la Cour d'appel siégeant en matière civile devant statuer dans les vingt-quatre heures de la saisine, il importe d'insister sur l'introduction de la requête uniquement par courrier électronique, seule cette voie étant susceptible de satisfaire à l'exigence de rapidité avec laquelle la décision devra intervenir.

L'omission, dans le projet de loi, de la référence au délégué du président évitera au président de rendre, sans nécessité, des ordonnances de délégation. En effet, ainsi que le souligne le Conseil d'Etat dans son avis complémentaire du 19 juin 2020, la procédure de référé ne connaît pas le mécanisme d'une délégation, le remplacement du président respectivement par un juge et un conseiller étant prévu par la loi.

Il reste à relever que l'application des dispositions relatives au confinement forcé implique l'obligation pour les magistrats concernés d'être de garde et requiert de leur part l'accomplissement d'une tâche supplémentaire dans un laps de temps très bref.

Luxembourg, le 9 juillet 2020

*Le président de la Cour  
Supérieure de Justice,  
Jean-Claude WIWINIUS*

\*

## AVIS DE LA COUR ADMINISTRATIVE

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

(8.7.2020)

Madame la Ministre,

J'ai l'avantage de vous faire parvenir en annexe l'avis de Monsieur le Président du tribunal administratif relativement au projet de loi sous rubrique. Je me rallie essentiellement à cet avis en espérant que cette fois-ci les autorités concernées, faiseurs de loi, c'est-à-dire le législateur, puissent en tenir compte suivant sa due valeur.

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

*Le Président de la Cour  
administrative,*

Francis DELAPORTE

\*

## AVIS DE L'ORDRE DES AVOCATS DU BARREAU DE LUXEMBOURG

(10.7.2020)

1. Le Conseil de l'Ordre des Avocats du Barreau de Luxembourg a pris connaissance du projet de loi n°7622 déposé en date du 2 juillet 2020.

Le projet de loi sous avis vise à fusionner les deux lois du 24 juin 2020 mentionnées dans l'intitulé qui étaient la résultante des projets de loi n°7606, respectivement n°7607. Il vise par ailleurs à apporter certains ajustements au dispositif précité.

2. L'Ordre entend réagir quant à la problématique du port du masque en salle d'audience, au sujet de laquelle il a déjà pris position dans son avis du 17 juin 2020 concernant le projet de loi n°7606.

3. Dans le cadre de l'élaboration des lois dites « Covid », la question du port du masque en salle d'audience faisait l'objet de deux dispositions contradictoires.

Dans sa version initiale, le projet de loi 7586 posait en son article 1(1) le principe que le port du masque était obligatoire si une distance interpersonnelle de deux mètres ne pouvait pas être respectée de façon permanente. Par exception, il était permis, aux termes de l'article 1(3) au prévenu, à la partie civile, aux témoins et aux avocats, de s'exprimer, respectivement de plaider sans masque ou autre dispositif.

L'article 4 du projet de loi n°7606 contenait, quant à lui, un paragraphe 3 relatif au port du masque dans les salles d'audience. Il y était prévu que le port du masque était obligatoire si une distance interpersonnelle de deux mètres ne pouvait pas être respectée de façon permanente. Aucune exception n'était prévue pour permettre au prévenu, à la partie civile, aux témoins et aux avocats, de s'exprimer, respectivement de plaider sans masque.

2. Par dépêche du 12 juin 2020 (document parlementaire 7606/06), le Président de la Chambre des Députés a fait part au Président du Conseil d'Etat de divers amendements du projet de loi n°7606, dont la suppression du prédit article 4, paragraphe 3. Ce dernier serait devenu sans objet en raison des dispositions de l'article 3, paragraphe 1<sup>er</sup> nouveau, du projet de loi n°7606, relatif au rassemblement accueillant plus de vingt personnes.

Par dépêche du 12 juin 2020 (document parlementaire 7586/06) le Président de la Chambre des Députés a fait part au Président du Conseil d'Etat de divers amendements, dont la suppression de l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi n°7586. Cette suppression a été motivée par la prétendue circonstance que « l'objet de cet article sera réglé par l'article 4 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) ; modifiant la loi modifiée du 25 novembre 1975 concernant la délivrance au public des médicaments ; modifiant la loi modifiée du 11 avril 1983 portant réglementation de la mise sur le marché et de la publicité des médicaments. »*

3. Lesdits amendements aux projets de loi n°7606 et 7586, qui ont été adoptés le même jour, ont eu pour résultat que la question du port du masque dans les salles d'audience n'était réglementée ni dans l'un, ni dans l'autre des deux projets de loi.

4. Depuis la fin de l'état de crise le 25 juin 2020 à 00h00, les audiences publiques relèvent du régime général des « activités qui accueillent un public » réglementé par l'article 3 de la loi du 24 juin 2020 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.

Contrairement à ce que prévoyait le projet de loi n°7586 dans sa version initiale, aucune exception n'est expressément prévue sous l'empire du nouveau dispositif pour les prévenus, les parties civiles, les témoins ou les avocats lorsqu'ils s'expriment, respectivement lorsqu'ils plaident.

5. L'article 3(1), alinéa 2 de ladite loi pose une exception, qui ne vise pas spécifiquement la Justice, comme suit :

*« Toutefois, 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, l'organisateur concerné met en oeuvre d'autres mesures sanitaires de nature à empêcher la propagation du virus. »*

6. La parole est le premier outil de travail de l'avocat. Il est primordial qu'il puisse s'exprimer de façon claire, qu'il soit audible non seulement pour les magistrats et le greffier, mais aussi pour son contradictoire et, dans le cadre d'une audience publique, pour les autres personnes qui sont dans la salle.

La plaidoirie est ainsi de l'avis de l'Ordre une activité qui est par sa nature même incompatible avec le port du masque. Il faut donc tout mettre en oeuvre afin que cette activité puisse être exercée dans des conditions sanitaires satisfaisantes sans imposer le port du masque au plaideur.

7. Toutefois, il serait inopportun d'abandonner une question touchant de façon si fondamentale aux droits de la défense à l'interprétation de la notion d' « activité [...] incompatible, par sa nature même, avec le port d'un masque ».

Par ailleurs, une disposition érigeant un certain comportement en infraction pénale doit être particulièrement précise. Dans ce domaine, le législateur doit éviter de laisser la place à des divergences d'interprétation substantielles telles que celle qui est susceptible de naître de la notion d' « activité [...] incompatible, par sa nature même, avec le port d'un masque ».

8. Le texte général actuellement en vigueur n'a manifestement pas été rédigé de façon à s'appliquer aux salles d'audience.

A titre d'exemple, il n'est pas évident de définir qui est censé être l' « organisateur » d'une audience au sens de l'article 3(1), alinéa 2 et quelles mesures sanitaires, cet « organisateur » peut / doit mettre en oeuvre.

La circonstance que dans le projet de loi sous avis, la notion d' « organisateur » soit « [...] complétée par celle de professionnel »<sup>1</sup> ne résout pas le problème.

L'Ordre estime qu'une réglementation spécifique concernant le port du masque en salle d'audiences s'impose. Il est entendu que le port du masque est obligatoire dès que l'on entre dans les bâtiments, y compris dans les salles d'audience, des juridictions constitutionnelle, judiciaires, y compris les juridictions de la sécurité sociale et militaires.

Cette réglementation doit permettre à l'avocat de plaider sans masque, tel que le prévoyait l'article 1(3) du projet de loi n°7586 dans sa version initiale.

<sup>1</sup> Document parlementaire n°7622/00 – Commentaires des articles, page 3.

Dans la formulation du libellé du texte, le législateur pourrait s'inspirer de la circulaire n°7 / 2019-2020 du Bâtonnier du 12 juin 2020, qui faisait référence au texte en vigueur sous l'état de crise. Ladite circulaire énonçait la règle suivante :

*« Quand l'avocat plaide ou prend la parole pour s'adresser à la juridiction, il pourra le faire sans masque si une distance interpersonnelle de deux mètres peut être respectée. »*

Il doit en être de même pour les magistrats, les greffiers et les membres du Parquet ainsi que pour toute autre personne participant à l'audience.

Par exception, si la vulnérabilité d'une personne participant à l'audience le commande, le respect, le bon sens et la bonne volonté imposent le port du masque à tous ceux présents dans la salle.

9. Tel qu'il a été rapporté dans les médias, une interprétation du dispositif actuel alternative à celle de l'Ordre a été proposée. Selon cette interprétation, la question du port du masque (ou non) par le plaideur est une question qui relève des pouvoirs de police d'audience du président.

L'Ordre ne partage pas cette interprétation et s'oppose avec véhémence à ce qu'elle soit consacrée par le législateur.

Les pouvoirs de police du magistrat présidant une audience permettent à ce dernier de faire régner le calme à l'audience pour que celle-ci puisse se dérouler correctement. La police d'audience ne confère pas au président un pouvoir discrétionnaire lui permettant d'imposer des mesures sanitaires ou d'en dispenser les personnes présentes à l'audience. Le magistrat présidant une audience n'a aucune expertise particulière dans ce domaine. Les règles sanitaires doivent être posées par le législateur de façon claire et doivent s'appliquer de façon uniforme dans toutes les salles d'audiences. Elles ne peuvent pas varier en fonction des opinions et sensibilités personnelles des magistrats présidant les audiences.

10. Au vu de ce qui précède, l'Ordre regrette que le projet de loi sous avis ne contienne pas de disposition spécifique concernant le port du masque en salle d'audience. Les difficultés évoquées ci-dessus restent ainsi entières.

11. Dans son article 3(3), le projet de loi sous avis exempte les « [...] acteurs culturels, culturels et sportifs lors de l'exercice de leurs activités » de l'obligation générale de porter en masque « [...] pour les activités qui accueillent un public et qui se déroulent en lieu fermé [...] ».

Cette exemption est remarquable en ce qu'elle paraît s'appliquer même lorsqu'une distance interpersonnelle de deux mètres ne peut pas être garantie.

12. Dans l'exposé des motifs du projet de loi sous avis, cette nouvelle exemption est motivée comme suit :

*« [...] pendant l'exercice d'une activité sportive, entraînement et compétition, ou d'une activité culturelle, notamment une répétition pour le théâtre, des concerts et la performance sur scène, les restrictions quant au port de masque et à la distanciation physique ne s'appliquent pas aux acteurs, indépendamment du nombre de personnes que comporte un rassemblement. En effet, ces personnes sont limitées dans leur nombre et leur identité est pleinement connue. En cas, d'infection d'une de ces personnes, il sera facile de procéder à un traçage des contacts, d'imposer des isolements et des quarantaines et de casser ainsi les potentielles chaînes de transmission virale. A l'opposé, les spectateurs et le personnel encadrant, dont le nombre n'est a priori pas limité et l'identité n'est pas répertoriée, devront observer une distanciation physique de deux mètres ou porter un masque si cette distanciation ne peut pas être garantie. »<sup>2</sup>*

13. Ce raisonnement s'applique au tribunal comme au théâtre, à l'église et dans la salle de sport. Lorsqu'une affaire est plaidée, le nombre et l'identité des magistrats, greffier, (le cas échéant) représentant du Parquet, (le cas échéant) témoins et avocats sont « pleinement » connus. En cas d'infection, le traçage de contact sera, à suivre le raisonnement des auteurs du projet de loi sous avis, « facile ».

<sup>2</sup> Document parlementaire n°7622/00 – exposé des motifs, pages 1-2.

14. La différence de traitement proposée entre, d'une part, ceux qui plaident, et, d'autre part ceux qui chantent, récitent, prêchent ou halètent, est injustifiée. Dans sa rédaction actuelle, le texte sous avis est potentiellement contraire à l'article 10bis de la Constitution.

Luxembourg, le 10 juillet 2020

François KREMER  
*Bâtonnier*

\*

## AVIS DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

### DEPECHE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF AU MINISTRE DE LA JUSTICE

(7.7.2020)

Madame la Ministre,

J'ai l'honneur de revenir au message de vos services du 3 juillet 2020 me demandant d'émettre mon avis relatif au projet de loi portant notamment introduction d'une série de mesures de lutte contre la pandémie Covid-19.

Il résulte de l'exposé des motifs de ce projet de loi que celui-ci entend, sans adaptation de contenu majeure, fusionner en un seul texte de loi la loi du 24 juin 2020 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 et la 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.

Ces deux dernières lois ayant toutefois été adoptées sans que le législateur n'ait, d'une quelconque façon, tenu compte ou répondu aux observations et objections formulées par le tribunal administratif dans son avis afférent du 9 juin 2020, ce dernier avis est pour autant que de besoin réitéré dans toute sa teneur.

A titre de complément et de précision, il convient encore de formuler les observations suivantes :

Suite à la promulgation des deux lois précitées du 24 juin 2020, le tribunal administratif a été amené à se pencher concrètement sur la question de l'application et de l'exécution de ces deux lois, en particulier sur la question de l'application matérielle des voies de recours y inscrites, pour parvenir à la conclusion, déjà indiquée dans l'avis du 9 juin 2020, que les voies de recours prévues, et reprises sans aucune amélioration par le présent projet de loi, ne sauraient, en fonction des circonstances, être effectivement appliquées.

Or, il convient de souligner que la prévision d'un recours effectif ne se limite pas à prévoir une voie de recours théorique, même pré suppose l'*effectivité* même de ce recours, sous peine d'engager la responsabilité civile de l'Etat-législateur, l'Etat pouvant être tenu responsable des interventions ou omissions législatives fautives<sup>1</sup>.

1. Le tribunal maintient à titre liminaire son avis selon lequel les voies de recours instaurées à l'article 7 (5) et (6) du projet de loi sont superfétatoires, voire superflues, et, en tout état de cause, incohérentes par rapport au but poursuivi par les auteurs du projet de loi.

1.1. Il convient en effet de rappeler que les mesures susceptibles de faire l'objet des recours y détaillés, matérialisées par des ordonnances du directeur de la Santé, sont, d'une part, la *mise en quarantaine*, à leur résidence, des personnes à haut risque d'être infectées par le virus SARS-CoV-2 pour une durée de sept jours, renouvelable une fois, et l'*isolement*, à leur résidence, des personnes infectées par le virus SARS-CoV-2 assorti d'une interdiction de sortie, pour une durée de deux semaines renouvelable au maximum deux fois, et, d'autre part, le *port d'un équipement de protection individuelle*.

<sup>1</sup> Cass. B. (1<sup>re</sup> ch.). 28 sept. 2006, *Ferrara*, Pas., 2006, n°1.

Comme déjà souligné dans l'avis précédent, 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 : toute personne soumise à une quarantaine ou à une mesure d'isolement qui entendrait ne pas s'y conformer et qui ferait l'objet d'une verbalisation dispose d'une possibilité non seulement de contester la verbalisation dont elle a fait l'objet, mais également la légalité de la mesure imposée.

1.2. Les voies de recours ainsi prévues sont encore incohérentes, voire même dangereuses pour la santé publique.

Pour rappel, l'objectif des lois du 24 juin 2020 était de prévenir et de combattre la propagation du COVID-19 ainsi que de limiter les conséquences préjudiciables sur la santé de tout ou partie de la population, notamment au travers des mesures de quarantaine et d'isolement dans le seul but d'éviter que les personnes concernées transmettent le virus à d'autres personnes, les auteurs de ces textes de loi ayant insisté sur la « *haute contagiosité du Covid-19* », rendant ces mesures « *indispensables pour empêcher une propagation rapide de celui-ci par quelques personnes à un grand nombre de personnes* ».

L'actuel projet de loi insiste quant à lui sur le nombre croissant de nouvelles infections diagnostiquées chaque jour, augmentation qui ferait craindre l'émergence d'une seconde vague, de sorte à envisager à nouveau des mesures plus restrictives.

Il est dès lors incompréhensible que les auteurs du présent projet de loi, sur cette toile de fond, et nonobstant les objections formulées par les différentes autorités judiciaires, aient explicitement maintenu la possibilité pour une personne infectée, ou « *à haut risque d'être infectée* » qui refuserait de se maintenir en quarantaine ou en isolement – partant une personne présentant un comportement à risque, puisse venir personnellement se défendre en justice : cette possibilité non seulement expose toutes les personnes rencontrées par une telle personne récalcitrante sur son trajet au tribunal à un risque de contagion, mais risque encore d'exposer les magistrats et greffiers concernés à une mise en quarantaine.

Au vu d'un tel risque, l'accès aux locaux du tribunal administratif d'une telle personne infectée ou « *à haut risque d'être infectées* » sera purement et simplement refusé.

Aussi, afin d'éviter de telles conséquences, le tribunal propose le texte suivant :

*« Article 7 (6) – 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 par*

- un avocat,*
- son conjoint ou son partenaire au sens de la loi du 9 juillet 2004 relative aux effets légaux de certains partenariats,*
- ses parents ou alliés en ligne, directe,*
- ses parents ou alliés en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus,*
- les personnes exclusivement attachées à son service personnel ou à son entreprise.*

*Le représentant s'il n'est pas avocat doit justifier d'un pouvoir spécial.*

*La partie requérante infectée, ou à haut risque d'être infectée, doit se faire représenter conformément au paragraphe ci-avant. »*

Il convient de souligner que comme la disposition actuellement en vigueur ainsi que celle projetée ont, par dérogation au droit commun, renoncé à imposer le ministère d'avocat à la Cour, le texte s'adresse à des personnes ne disposant pas nécessairement des connaissances juridiques utiles : il importe dès lors, plutôt que de procéder par le biais d'un renvoi hermétique à un texte légal, d'énumérer directement dans le texte légal les possibilités de représentation.

1.3. Le délai d'instruction et de prononcé imposé au tribunal relativement aux recours dirigés contre les ordonnances du directeur de la Santé est impraticable.

Pour une meilleure compréhension de la problématique, les différentes étapes procédurales à respecter endéans un délai de 3 jours et en conformité avec la loi modifiée du 21 juin 1999 portant règlement de procédure devant les juridictions administratives sont représentées ci-après schématiquement :

- ⇓ Jour 1 : Dépôt du recours par le requérant et enrôlement par le greffe du tribunal administratif
- ⇓ Communication du recours au ministère de la Justice et fixation d'un délai pour la notification du mémoire en réponse et le dépôt du dossier administratif relatif à l'ordonnance du directeur de la Santé (par voie électronique)
- ⇓ Notification du mémoire en réponse et dépôt du dossier administratif relatif à l'ordonnance du directeur de la Santé au greffe du tribunal administratif (en original – en pratique par porteur)
- ⇓ Notification du mémoire en réponse et du dossier administratif au requérant ainsi que communication d'une convocation pour l'audience des plaidoiries (par voie postale)
- ⇓ Audience de plaidoiries
- ⇓ Prise un délibéré de l'affaire et rédaction du jugement
- ⇓ Jour 3 : Prononcé du jugement

Or, le tribunal administratif étant en l'état obligé de procéder pour ses communications avec le requérant par la voie postale, la procédure telle qu'actuellement prévue aura pour conséquence que le requérant ne sera vraisemblablement touché par la convocation pour l'audience publique de plaidoiries qu'après le prononcé du jugement, à moins, qu'afin d'assurer l'effectivité du recours, le tribunal ne décide de passer outre au délai de 3 jours lui imparti, ou alors convoque immédiatement le requérant pour l'audience, c'est-à-dire dès le dépôt du recours, avec pour conséquence que le requérant – à condition que la convocation lui parvienne effectivement avant l'audience – ne prendra connaissance du mémoire de l'Etat et du dossier administratif que lors de l'audience, sans possibilité de demander un report de l'audience, de sorte à être préjudicié dans ses droits de défense.

Afin de pallier cet aléa, le soussigné suggère deux possibilités :

Soit prévoir, à l'instar de ce qui est prévu en la présente matière en ce qui concerne les voies de recours par-devant les juridictions de l'ordre judiciaire, le recours à la police grand-ducale aux fins de notification de la convocation, du mémoire en réponse et du dossier administratif, l'effectivité du recours dépendant toutefois alors de la disponibilité et de la célérité de la police.

Dans cette hypothèse, il conviendrait d'insérer après l'article 7 (5), 2<sup>e</sup> paragraphe, la disposition suivante :

*« La convocation établie par le greffé, ensemble le mémoire en réponse et le dossier administratif sont notifiés par la Police grand-ducale ».*

Soit prévoir l'obligation pour la partie requérante d'insérer, dans sa requête, des coordonnées de contact (numéro de téléphone, numéro de télécopie, adresse électronique) permettant une prise de contact et une communication sans délais, coordonnées dont le directeur de la Santé devrait en tout état de cause également disposer conformément à l'article 5 (1) 1<sup>o</sup> b) et 5 (1) 2<sup>o</sup> b) du projet de loi sous analyse.

Dans cette hypothèse, l'article 7 (5), 2e paragraphe, devrait être complété comme suit :

« Par dérogation à la législation en matière de procédure devant les juridictions administratives, la requête contient, sous peine d'irrecevabilité :

- les noms, prénoms et domicile du requérant,
- son ou ses numéros de téléphone, numéro de télécopie et/ou adresse électronique
- copie de l'ordonnance du directeur de la Santé visée par le recours, et
- l'exposé sommaire des faits et des moyens invoqués. »

Nonobstant ces propositions de texte, le tribunal insiste toutefois sur l'impérieuse nécessité de garantir aux magistrats devant le cas échéant trancher une telle affaire le temps nécessaire à l'instruction intellectuelle d'un tel recours (le délibéré), à son évacuation matérielle (la rédaction du jugement) et à son prononcé, devant impérativement avoir lieu en audience publique<sup>2</sup> : or, le délai actuellement imparti au tribunal n'est pas de nature à lui permettre d'accomplir les étapes de la procédure énumérées ci-avant et de rendre un jugement.

2. Le projet de loi reprend en cc qui concerne les voies de recours prévues à l'encontre des sanctions administratives intégralement le contenu de la 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.

Le tribunal administratif est parvenu à maintenir intégralement la teneur de son avis afférent, et en particulier ses objections relatives à la nécessité imposée au tribunal administratif de statuer dans un délai de 5 jours par rapport aux amendes administratives, cette dérogation au droit commun ne se justifiant aucunement en l'espèce, et n'étant d'ailleurs pas motivée, ni par les travaux parlementaires relatifs à la 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, ni par le commentaire des articles du présent projet de loi.

Le gouvernement et le législateur ne sauraient raisonnablement s'inquiéter<sup>3</sup> quant aux délais de fixation devant le tribunal administratif, tout en s'évertuant à continuer à multiplier les voies de recours accélérées et urgentes sans tenir compte des nombreuses mises en garde leur adressées, notamment et à l'instar de ses prédécesseurs, par le soussigné.

En revanche, il va de soi que le caractère d'urgence doit être maintenu en ce qui concerne les mesures de fermeture administrative, alors qu'il en va de la survie même des établissements concernés.

Les suggestions relatives au contenu de la requête et aux modes de notification figurant sous le point 1.3. sont également valables dans le présent contexte.

Le soussigné se tient à l'entière disposition des auteurs du projet de loi sous analyse, respectivement des autorités compétentes, pour discuter plus avant des écueils dénoncés ci-dessus et des possibles remèdes à leur apporter.

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

*Le Président du tribunal administratif,*  
Marc SÜNNEN

\*

<sup>2</sup> Art. 89 de la Constitution.

<sup>3</sup> Voir Question parlementaire n° 2463 du 1<sup>er</sup> juillet 2020.

**AVIS DU TRIBUNAL D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG**

**DEPECHE DU PRESIDENT DU TRIBUNAL  
D'ARRONDISSEMENT DE LUXEMBOURG A LA CONSEILLERE  
DE GOUVERNEMENT 1<sup>ère</sup> CLASSE**

(7.7.2019)

Madame la Conseillère,

Le tribunal d'arrondissement de Luxembourg n'avisera pas autrement ce projet de loi qui se propose de fusionner les deux lois du 20 juin dernier. Je me permets cependant de rendre attentif à nouveau les auteurs de ce texte sur le fait que l'obligation pour le président du tribunal d'arrondissement de convoquer la personne infectée qui présente un danger pour la santé d'autrui dans une audience publique, tel que prévue par l'article 8 du projet de loi, n'est pas conciliable avec l'objectif de la loi du 20 juin 2020, qui est celui de limiter dans la mesure du possible la propagation du virus en mettant à l'écart dans un endroit spécialement aménagé les personnes infectées qui présentent un danger pour la santé de leur entourage, alors surtout que le président du tribunal peut s'entourer de tous les renseignements utiles (dans un délai certes extrêmement court) et que sa décision peut être rabattue à tout moment notamment à la demande de la personne concernée.

Veillez agréer, Madame la Conseillère, l'expression de mes salutations distinguées.

Luxembourg, le 7 juillet 2019

*Le Président du Tribunal  
d'arrondissement,*  
Pierre CALMES

